

# Auditoria aos sistemas de controlo do IAPMEI e AICEP no âmbito dos incentivos comunitários

RELATÓRIO N.º 4/2018

2.ª SECÇÃO



**TC**  
**C** TRIBUNAL DE  
CONTAS



**PROCESSO N.º 16/2016 – AUDIT**

**Auditoria aos sistemas de controlo do IAPMEI e AICEP no  
âmbito dos incentivos comunitários**

**Relatório**

**Janeiro de 2018**





# Tribunal de Contas

## ÍNDICE

ÍNDICE.....	5
ÍNDICE DE QUADROS .....	7
GLOSSÁRIO .....	8
SIGLAS .....	9
FICHA TÉCNICA .....	10
<b>1 – SUMÁRIO .....</b>	<b>11</b>
1.1 – CONCLUSÕES .....	11
1.2 – RECOMENDAÇÕES.....	16
<b>2 – INTRODUÇÃO .....</b>	<b>17</b>
2.1 – ÂMBITO E OBJETIVOS DA AÇÃO .....	17
2.2 – ENTIDADES ENVOLVIDAS .....	17
2.3 – SÍNTESE METODOLÓGICA.....	18
2.4 – CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES .....	18
2.5 – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO .....	19
<b>3 – PARTE EXPOSITIVA .....</b>	<b>19</b>
3.1 – SISTEMAS DE INCENTIVOS AO INVESTIMENTO DAS EMPRESAS (SI) NO QREN .....	19
3.2 – GOVERNAÇÃO DOS SISTEMAS DE INCENTIVOS.....	22
3.2.1 – <i>Domínios de intervenção dos Organismos Intermédios (OI)</i> .....	25
3.2.1.1 – Domínio de intervenção do OI IAPMEI .....	26
3.2.1.2 – Domínio de intervenção do OI AICEP.....	26
3.2.2 – <i>Regimes de atribuição de incentivos</i> .....	28
3.2.2.1 – Modalidade de concurso .....	28
3.2.2.2 – Modalidade em regime contínuo .....	29
3.2.3 – <i>Sistema de Informação</i> .....	29
3.2.4 – <i>Execução financeira dos SI nos OI IAPMEI e AICEP</i> .....	31
3.2.4.1 – IAPMEI .....	31
3.2.4.2 – AICEP.....	34
3.3 – GESTÃO DOS SISTEMAS DE INCENTIVOS.....	36
3.3.1 – <i>Análise das candidaturas</i> .....	36
3.3.2 – <i>Acompanhamento das operações</i> .....	38
3.3.3 – <i>Pagamento dos apoios nos SI</i> .....	41
3.4 – SISTEMAS DE GESTÃO E CONTROLO IMPLEMENTADOS.....	45
3.4.1 – <i>Sistema de gestão e controlo implementado no OI IAPMEI</i> .....	45
3.4.1.1 – Estrutura organizacional .....	45
3.4.1.2 – Sistemas de informação.....	46
3.4.1.3 – Acompanhamento das operações .....	46
3.4.1.4 – Verificação de operações.....	48
3.4.2 – <i>Sistema de gestão e controlo implementado no OI AICEP</i> .....	50
3.4.2.1 – Estrutura organizacional .....	50
3.4.2.2 – Sistema de informação .....	51
3.4.2.3 – Acompanhamento das operações .....	51
3.4.2.4 – Verificação de operações.....	53
3.5 – DEVOLUÇÕES DE INCENTIVOS (IAPMEI / AICEP) .....	55
3.5.1 – <i>Devoluções no âmbito dos projetos do OI IAPMEI</i> .....	56
3.5.2 – <i>Devoluções no âmbito dos projetos do OI AICEP</i> .....	58

3.6 – CERTIFICAÇÃO PME PELO IAPMEI .....	60
3.6.1 – <i>Estatuto dimensional da empresa para efeitos de certificação PME</i> .....	60
3.6.2 – <i>A certificação eletrónica PME</i> .....	60
3.6.3 – <i>O IAPMEI como entidade certificadora PME</i> .....	61
3.6.4 – <i>Verificação dos procedimentos da certificação PME</i> .....	62
<b>4 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO .....</b>	<b>63</b>
<b>5 – EMOLUMENTOS .....</b>	<b>63</b>
<b>6 – DETERMINAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>63</b>
<b>ANEXO I - AMOSTRAS DE OPERAÇÕES .....</b>	<b>65</b>
<b>ANEXO II - RESPOSTAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO .....</b>	<b>67</b>



## Tribunal de Contas

---

### ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Sistemas de incentivos ao investimento das empresas nos PO do QREN .....	21
Quadro 2 – Candidaturas apresentadas versus operações aprovadas (OI IAPMEI) .....	31
Quadro 3 – Execução por PO e por SI das operações encerradas (OI IAPMEI) .....	33
Quadro 4 – Execução das operações encerradas por SI (OI IAPMEI) .....	34
Quadro 5 – Candidaturas apresentadas versus operações aprovadas (OI AICEP) .....	35
Quadro 6 – Investimento total, despesa elegível e incentivo aprovados (OI AICEP) .....	36
Quadro 7 – Despesa verificada administrativamente (IAPMEI) .....	47
Quadro 8 – N° de visitas no local e despesa validada (OI IAPMEI) .....	48
Quadro 9 – Ordens de devolução emitidas por ano, montante recuperado e por recuperar (OI IAPMEI) .....	57
Quadro 10 – Ordens de devolução emitidas, montantes recuperados e por recuperar por PO financiador (OI IAPMEI) .....	57
Quadro 11 – Ordens de devolução emitidas por ano, montantes recuperados e por recuperar (OI AICEP) .....	58



# Tribunal de Contas

## GLOSSÁRIO

Definições	
<b>Autoridade de Auditoria</b>	Autoridade pública funcionalmente independente da autoridade de gestão e da autoridade de certificação, designada pelo Estado-Membro para cada programa operacional, responsável pela verificação do bom funcionamento do sistema de gestão e controlo.
<b>Autoridade de Certificação</b>	Autoridade pública, designada pelo Estado-Membro para certificar as declarações de despesas e os pedidos de pagamento antes de os mesmos serem enviados à Comissão.
<b>Autoridade de Gestão</b>	Autoridade pública, designada pelo Estado-Membro para gerir o PO, sendo, neste âmbito, responsável pela eficácia e regularidade da gestão e da execução. Esta gestão inclui, em especial, a seleção de projetos a financiar, o acompanhamento da forma como esses projetos são executados e a prestação de informação, quer em termos da execução financeira, quer em termos dos resultados alcançados.
<b>Beneficiário</b>	Um operador, organismo ou empresa do sector público ou privado, responsável pelo arranque e execução das operações/projetos.
<b>Candidatura</b>	Pedido formal de apoio financeiro apresentado pelo beneficiário aos Sistemas de Incentivos, com vista a garantir a realização de projetos elegíveis financiados.
<b>Certificação de Despesas</b>	Procedimento formal através do qual a Autoridade de Certificação declara à CE que as despesas apresentadas para reembolso são elegíveis, que se encontram justificadas por faturas e respetivos recibos ou outros documentos contabilísticos de valor probatório equivalente e que foram realizadas no contexto de operações devidamente aprovadas para financiamento no âmbito de um PO.
<b>Comissão de seleção</b>	
<b>Despesa Elegível</b>	Despesa paga entre 1 de Janeiro de 2007 e 31 de Dezembro de 2015, perfeitamente identificada e claramente associada à concretização de uma operação aprovada, respeitando a regulamentação específica do programa operacional em causa, bem como as demais regras nacionais e comunitárias aplicáveis.
<b>Despesa Privada</b>	Parte da despesa de uma operação que é suportada por entidades de direito privado, com ou sem fins lucrativos, cujo âmbito de atuação não seja considerado de interesse público.
<b>Despesa Pública</b>	Qualquer participação pública para o financiamento de operações proveniente do Orçamento do Estado, de autoridades regionais e locais, da União Europeia no âmbito dos fundos estruturais e do Fundo de Coesão e qualquer despesa equiparável. É considerada despesa equiparável qualquer participação para o financiamento de operações proveniente do orçamento de organismos de direito público ou de associações de uma ou mais autoridades locais ou regionais ou de organismos públicos.
<b>Despesa Validada</b>	Montante de despesa verificada pela autoridade de gestão de um programa operacional, assegurando a sua conformidade com as condições de aprovação da candidatura (elegibilidade estrita), a sua veracidade, regularidade e legalidade (verificação formal) e as condições de elegibilidade aplicáveis (elegibilidade normativa).
<b>IES</b>	Informação empresarial simplificada. É uma declaração anual obrigatória para as empresas e para os empresários com contabilidade organizada para cumprimentos de obrigações declarativas de natureza contabilística, fiscal e estatística, assegurando a prestação de informação sobre as contas anuais das empresas e cumprindo a obrigação de registo da prestação de contas.
<b>Organismo Intermédio</b>	Qualquer organismo ou serviço público ou privado que atue sob a responsabilidade de uma autoridade de gestão ou que desempenhe funções em nome desta autoridade em relação aos beneficiários que executam as operações, os organismos intermédios são as entidades que, no quadro dessas operações, tomam a iniciativa, estabelecem as especificações técnicas e administrativas, contratam a execução, asseguram o financiamento, recebem os documentos comprovativos da execução e das despesas realizadas, acompanham a execução, exercem o controlo, designadamente financeiro, sobre a execução e avaliam as realizações e os resultados alcançados, nos termos da delegação de competências de gestão que lhe forem conferidas.
<b>Operação</b>	Projeto aprovado pela Autoridade de Gestão do PO e executado por um beneficiário.
<b>Orientações Técnicas Gerais e Específicas</b>	Conjunto de indicações técnicas, de ordem geral, com aplicação a todo o PO, ou específica, de aplicação a um eixo prioritário ou a uma tipologia de investimentos, incluídas, em regra, em manuais de gestão, que tem por objetivo a difusão e uniformização de regras e procedimentos dentro da estrutura técnica da Autoridade de Gestão e dos Organismos Intermédios, constituindo um instrumento normalizador das práticas de gestão.
<b>Pagamento Intermédio</b>	Reembolso pela CE das despesas efetivamente pagas no âmbito de um PO, após a sua certificação pela AC. Os pagamentos intermédios são efetuados ao nível de cada PO e calculados ao nível do eixo prioritário.
<b>Pedido de Pagamento à CE</b>	Apresentação à CE pela AC, no âmbito de um PO, mediante preenchimento de modelo próprio, de uma declaração certificada das despesas efetivamente pagas, com vista ao seu reembolso.





# Tribunal de Contas

## SIGLAS

Sigla	Significado
AC	Autoridade de Certificação
ADC	Agência para o Desenvolvimento e Coesão
AG	Autoridade de Gestão
AICEP	Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal
ANI	Agência Nacional de Inovação
API	Agência para o Investimento
CAE	Classificação Atividade Económica
CCDR	Comissão Coordenação e de Desenvolvimento Regional
CE	Comissão Europeia
CFI	Código Fiscal de Investimento
CMC	Comissão Ministerial de Coordenação
CPA	Código de Procedimento Administrativo
CPPT	Código de Procedimento e Processo Tributário
DIN	
EPE	Entidade Pública Empresarial
FACI	Ferramenta de Análise e Cálculo de Incentivo
FACIE	Ferramenta de Análise e Cálculo de Incentivo em Encerramento
FAPPI	Ferramenta de Análise de Pedido de Pagamento de Incentivo
FEADER	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
GE	Grande Empresa
IAPMEI	Agência para a Competitividade e Inovação
IDEA	Interactive Data Extraction and Analysis
IES	Informação empresarial simplificada
IFDR	Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
MAOTDR	Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional
NUTS	Nomenclatura de Unidades Territoriais para fins Estatísticos
OG	Orientação de Gestão
OI	Organismo Intermédio
OT	Orientação Técnica
PME	Pequenas e Médias Empresas
PO	Programa Operacional
POFC	Programa Operacional Fatores de Competitividade
POR	Programa Operacional Regional
PRODER	Programa de Desenvolvimento Rural
PTA	Pagamento a Título de Adiantamento
PTR	Pagamento a Título de Reembolso
PTRF	Pagamento a Título de Reembolso Final
PTRI	Pagamento a Título de Reembolso Intercalar
RCM	Resolução de Conselho de Ministros

Sigla	Significado
<b>ROC</b>	Revisor Oficial de Contas
<b>RTV</b>	Relatório Técnico de Vistoria
<b>SAESCTN</b>	Sistema de Apoio às Entidades do Sistema Científico e Tecnológico Nacional
<b>SAMA</b>	Sistema de Apoio à Modernização Administrativa
<b>SCT</b>	Sistema Científico Tecnológico
<b>SI</b>	Sistema de Incentivos ao Investimento das Empresas
<b>SIALM</b>	Sistema de Incentivos e Apoio Local a Micro Empresas
<b>SIQREN</b>	Sistema de Informação dos Sistemas de Incentivos do QREN
<b>SGO</b>	Sistema de Gestão Operacional
<b>TOC</b>	Técnico Oficial de Contas
<b>QREN</b>	Quadro de Referência Estratégico Nacional
<b>UE</b>	União Europeia

## FICHA TÉCNICA

Nome	Categoria	Formação Académica
<b>Equipa de Auditoria</b>		
Ana Cristina Cabo	Técnica Verificadora Superior	Licenciada em Organização e Gestão de Empresas
João Miguel Palma	Técnico Verificador Superior	Licenciado em Direito
<b>Apoio Administrativo e Informático:</b> Cristina Fernandes, Assistente Técnica		
<b>Coordenação:</b> Júlio Gomes Ferreira, Auditor Chefe		
<b>Coordenação Geral:</b> Leonor Côrte-Real Amaral, Auditora Coordenadora		



## 1 – SUMÁRIO

A auditoria teve por objeto a apreciação do desempenho do IAPMEI e da AICEP enquanto Organismos Intermédios (OI) na gestão e controlo dos incentivos ao investimento das empresas no âmbito do QREN (período de programação 2007-2013), adiante designados por SI, bem como a legalidade e regularidade das operações aprovadas e executadas. Foram ainda analisados os procedimentos instituídos pelo IAPMEI para a emissão da “Certificação PME”.

### 1.1 – Conclusões

#### Fontes de financiamento e sistemas de incentivos (SI)

1. Os SI assumiram no QREN uma relevância significativa no domínio da “Agenda Fatores de Competitividade”, que foi executada pelo PO Temático Fatores de Competitividade e pelos PO Regionais do Continente. A dotação final envolvida nos SI correspondeu a € 3.201,5 M de FEDER, o que representa 15% do total dos fundos europeus associados ao QREN e 27,8% do total do FEDER. Este valor representa um acréscimo de 40,4% face à dotação inicialmente prevista de € 2.280,5 M, resultante de diversas reprogramações do QREN.

Os três SI criados no âmbito do QREN dirigiram-se às áreas da investigação e desenvolvimento tecnológico, da inovação e da qualificação PME (SI I&DT, SI Inovação e SI Qualificação PME). A generalidade dos apoios atribuídos através dos SI I&DT e Qualificação PME foram concedidos a fundo perdido, tendo os do SI Inovação, em regra, natureza reembolsável, podendo, no entanto, beneficiar de prémios de realização (**cfr. ponto 3.1**).

#### Domínios de Intervenção dos OI

2. Ao OI AICEP, de 2009 a 2012, foram afetos projetos de investimento de valor inferior a € 25 M, apresentados por PME que não se enquadravam no seu domínio de intervenção, de acordo com os protocolos celebrados com as AG dos PO financiadores (**cfr. ponto 3.2.1**).

#### Regimes de atribuição de incentivos

3. As candidaturas apresentadas por via eletrónica no sistema de informação dedicado aos SI do QREN (SIQREN) foram automaticamente direcionadas para os diferentes PO financiadores e OI, consoante os domínios de intervenção das candidaturas. O encaminhamento para o PO financiador dependia do estatuto dimensional da empresa candidata, tendo-se definido que os projetos das micro e pequenas empresas eram financiados pelos PO das respetivas Regiões e os projetos das restantes empresas seriam financiados pelo POFC.

Esta regra não se aplicou às candidaturas que abrangiam mais do que uma Região, que foram financiadas pelo POFC, e às das Regiões de Lisboa e Algarve que foram financiadas pelos correspondentes PO Regionais, independentemente do estatuto dimensional dos beneficiários (**cfr. ponto 3.2.2**).

4. A abertura dos concursos era precedida de uma programação anual, através da elaboração de um plano anual de concursos, objeto de aprovação pela tutela. Estes planos anuais foram elaborados entre 2007 e 2013, não se encontrando, porém, evidência da sua aprovação pela tutela.

Verificou-se que os planos anuais de concursos não estabeleceram uma programação financeira por SI, não assegurando a necessária transparência. (cfr. ponto 3.2.2.1).

### Execução financeira dos SI pelo IAPMEI e AICEP

5. Globalmente, a despesa apresentada pelos promotores das operações acompanhadas pelo IAPMEI foi de € 2.691,8 M, tendo sido validada cerca de € 2.511,5 M, a que correspondeu € 1.407,7 M de incentivo (FEDER), correspondendo a 87,4% do incentivo inicialmente aprovado (**cfr. ponto 3.2.4.1**).
6. De € 8.648,1 M de despesa elegível aprovada, foi considerado como despesa validada € 4.188,0 M, ou seja, 48,4% do valor aprovado, a que correspondia € 1.359,7 M de incentivo FEDER (**cfr. ponto 3.2.4.2**).

### Análise das candidaturas

7. Os montantes aprovados para o conjunto dos projetos enquadrados no SI Inovação e SI Qualificação PME atingiram € 1.183,4 M em relação ao OI IAPMEI e € 1.492,4 M em relação ao OI AICEP, verificando-se que a apreciação da valia técnica independente e especializada foi realizada pelo OI, pelos seus próprios meios, não estando previsto o recurso a peritos independentes. Esta situação é particularmente notória no caso do OI AICEP dado que assegura o financiamento de projetos de especial relevância para a economia, em regra de valor superior a € 25 M cada (**cfr. ponto 3.3.1**).

### Acompanhamento das operações e pagamentos

8. O Manual de Procedimentos dos SI apenas prevê verificações in loco pelos OI na fase de encerramento do investimento, o que era aceitável na fase inicial em que os adiantamentos eram concedidos mediante garantia bancária, exigência que deixou de ocorrer (cfr. ponto 3.3.2).
9. As alterações ocorridas na norma de pagamentos, a partir de 2009, conduziram a uma menor exigência na concessão de incentivos, sem as correspondentes garantias bancárias, o que, aliado à inexistência de verificações in loco intercalares, se veio a traduzir num aumento significativo dos montantes por recuperar (**cfr. ponto 3.3.3**).

### Gestão e controlo pelo IAPMEI

#### Estrutura organizacional

10. O IAPMEI dispunha, na sua estrutura organizacional, de serviços específicos para as diferentes tarefas de concessão de incentivos às empresas, assegurando o princípio da segregação de funções. Verificou-se, contudo, a inexistência de um plano específico para o controlo das operações financiadas por SI.

A função pagadora assegurada pelo IAPMEI englobava o processamento das ordens de pagamento ou de devolução emitidas pela AICEP, ANI e pelo próprio IAPMEI, nas operações por si acompanhadas (**cfr. ponto 3.4.1.1**).



## Verificações de operações

11. Não se encontraram evidências da existência de orçamentos que suportassem o plano de investimentos dos projetos, fragilizando a apreciação dos preços unitários e da elegibilidade da despesa.
12. Registou-se um longo período de tempo entre a decisão de aprovação da candidatura pelas AG dos PO e a data de celebração do contrato. Por sua vez, na fase de encerramento, observaram-se atrasos no apuramento do saldo final em todas as operações auditadas, face aos prazos fixados no protocolo celebrado com as AG.
13. A verificação in loco do investimento só sucedeu na fase de encerramento dos projetos e naqueles cujos investimentos eram maioritariamente corpóreos. Na operação n.º 7680, este facto, aliado à ausência de intervenção de peritos no âmbito do SI em causa, permitiu que um projeto desajustado à realidade fosse aprovado, com consequências negativas que um acompanhamento atempado poderia ter evitado.
14. Na operação n.º 39301, constatou-se que o investimento havia sido deslocalizado para um concelho distinto do aprovado, não tendo tal facto sido comunicado ao OI IAPMEI, o que constitui uma obrigação contratual. Também se observou que os originais da despesa da operação não se encontravam no respetivo dossier. Estas situações não foram relatadas pela empresa de auditoria que procedeu à verificação in loco (**cfr. ponto 3.4.1.4**).

## Gestão e controlo pela AICEP

### Estrutura organizacional

15. Verificou-se que se encontravam na dependência do mesmo vogal do Conselho de Administração o serviço designado Direção “Incentivos GE” onde se analisam e aprovam os projetos de maior montante (enquadrados no regime contratual de investimento) e as equipas comerciais com a responsabilidade de promover e captar investimento privado junto das designadas Grandes Empresas (GE) que, em regra, se candidatam a apoios europeus, considerando-se, assim, estar comprometida a necessária segregação de funções.
16. A área de auditoria e controlo estava subordinada à direção financeira, sendo áreas que deveriam estar segregadas e adequadamente posicionadas a nível hierárquico. Verificou-se, ainda, a inexistência de um plano específico para o controlo de operações enquadradas nos SI (**cfr. ponto 3.4.2.1**).

### Verificação de operações

17. Verificou-se a falta de orçamentos que suportassem o plano de investimentos dos projetos, a existência de longos períodos decorridos entre a decisão de aprovação e a celebração do contrato, bem como demora no apuramento do saldo final e encerramento das operações. Também a verificação no local das despesas efetuadas, salvo algumas exceções, só ocorreu na fase de encerramento do investimento.
18. Na operação n.º 26832 verificou-se: a ausência de comprovação do estatuto dimensional da empresa, relevante para o enquadramento da candidatura; a falta da prévia autorização da AG envolvida, para alienação de ativos anteriormente financiados; a decisão da AICEP sobre o segundo e terceiro pagamentos a título de reembolso intercalar após a data fixada para o encerramento do projeto, sem que a nova data de finalização do projeto estivesse autorizada; e a

ausência no contrato de concessão do incentivo dos compromissos estabelecidos entre as partes envolvidas.

19. Na operação n.º 16491, a AICEP ordenou pagamentos, na modalidade “adiantamento contra fatura”, com base em verificações meramente administrativas, sem que as faturas apresentadas comprovassem a efetiva prestação de bens e serviços.
20. Na operação n.º 37008, o projeto inseria-se na CAE 43991 - “Aluguer de equipamentos de construção e demolição com operador”, que não era a atividade principal da empresa à data de candidatura, que correspondia à CAE 7800 – “Trabalho temporário”, a qual não era elegível.

Assim, a elegibilidade deste projeto dependerá ainda da verificação do indicador “Intensidade das Exportações”, reportado ao ano pós-projeto, aferido através dos valores constantes da IES de 2016 com origem na CAE 4399.

21. Observou-se que uma operação acompanhada pelo OI AICEP não foi rescindida, apesar de não ter iniciado o investimento nos primeiros 9 meses desde a comunicação da decisão de financiamento, o que é motivo de inelegibilidade nos termos do Regulamento do SI Inovação.
22. Na generalidade dos projetos analisados com propostas de rescisão contratual, verificou-se que as irregularidades não foram detetadas em tempo oportuno, levando a que a constituição das respetivas dívidas se tivesse alongado no tempo, comprometendo a sua recuperação (**cf. ponto 3.4.2.4**).

### Devoluções de incentivos

23. Não foi acautelada uma gestão financeira eficiente das operações enquadradas nos SI do QREN, não tendo sido instituído um sistema que permitisse acompanhar as situações irregulares de valores indevidamente pagos aos beneficiários, desde a sua deteção até à integral recuperação, de uma forma célere.
24. Não se estabeleceram procedimentos claros quanto à constituição das dívidas e respetiva notificação ao promotor, verificando-se divergências no entendimento sobre a entidade responsável pela recuperação, cujas consequências se agravaram com a alteração da norma de pagamentos, que permitiu a entrega de fundos europeus sem as necessárias garantias (**cf. ponto 3.5**).

### Devoluções no âmbito dos projetos do IAPMEI

25. Nos projetos do domínio de intervenção do IAPMEI foram emitidas cerca de 1.500 ordens de devolução, o que representa 18,8% do número de candidaturas aprovadas.

O valor associado às ordens de devolução emitidas era de € 169,6 M, verificando-se que, em 23 de março de 2017, apenas tinham sido recuperados € 62,5 M, dos quais € 13,2 M através do mecanismo de compensação em outras operações e € 49,3 M por reposição, a grande maioria através do acionamento de garantias bancárias prestadas e uma pequena parte através de ações judiciais. O IAPMEI não conseguiu, de forma automática, identificar o montante associado a cada uma destas vias de recuperação.

26. O valor por recuperar, de € 107,1 M, representava 63,1% do valor de devoluções emitidas (**cf. ponto 3.5.1**).



### Devoluções no âmbito dos projetos do OI AICEP

27. Nos projetos do domínio de intervenção da AICEP foram emitidas cerca de 767 ordens de devolução, o que representa 20,3% do número de candidaturas aprovadas. O valor associado às ordens de devolução emitidas era de € 93,0 M, verificando-se que, em 31 de outubro de 2016, apenas tinham sido recuperados € 23,7 M, através do mecanismo de compensação entre projetos e do acionamento de garantias bancárias, não existindo evidência de que tenha havido qualquer recuperação pela via judicial.
28. O valor por recuperar, € 69,3 M, representava 74,5% do valor de devoluções emitidas (**cfr. ponto 3.5.2**).

### Certificação PME

29. Dada a base declarativa do sistema e a volatilidade da informação, o “Certificado de PME” não garante o estatuto dimensional do beneficiário senão no momento em que é emitido, não assegurando que os beneficiários mantenham as características de elegibilidade ao longo do ciclo de vida dos projetos (**cfr. ponto 3.6**).

## **1.2 – Recomendações**

No contexto da matéria exposta no presente relato de auditoria e das conclusões que antecedem, e dada a sua pertinência no âmbito do Portugal 2020, recomenda-se às entidades a seguir indicadas que providenciem no sentido de:

### **A. À Comissão Interministerial de Coordenação do Acordo de Parceria**

1. Promover a revisão da norma de pagamentos, prevendo as necessárias garantias em relação aos adiantamentos concedidos.

### **B. Ao IAPMEI**

2. Incluir no plano de atividades da área de controlo interno ações especificamente dirigidas às operações enquadradas nos SI, de forma a serem corrigidas, atempadamente, eventuais irregularidades.
3. Monitorizar as tarefas desenvolvidas por empresas de auditoria contratadas.

### **C. À AICEP**

4. Garantir a necessária segregação entre a função de promoção e captação de investimento e a função de OI na concessão de incentivos às empresas, assegurando um adequado sistema de controlo interno.
5. Respeitar o domínio de intervenção que lhe foi atribuído.
6. Observar a norma de pagamentos instituída, exigindo a apresentação de comprovativos da efetiva prestação de bens e serviços.
7. Incluir no plano de atividades da área do controlo interno ações especificamente dirigidas às operações enquadradas nos SI, de forma a serem corrigidas, atempadamente, eventuais irregularidades.

### **D. À Agência para o Desenvolvimento e Coesão**

8. Garantir a aprovação pela tutela e publicitação dos planos anuais de concursos, incluindo a programação financeira.
9. Zelar pela existência de um sistema de recuperação de dívidas célere e eficaz.

### **E. Às Autoridades de Gestão dos PO financiadores dos SI**

10. Prever a intervenção de peritos habilitados na avaliação dos projetos enquadrados nos SI, particularmente no âmbito da inovação.
11. Assegurar que as verificações no local dos investimentos apoiados sejam também efetuadas ao longo da execução do projeto, de acordo com uma análise de risco.
12. Supervisionar o desempenho dos OI, face ao seu domínio de intervenção e à gestão e acompanhamento dos projetos, em especial quanto aos montantes indevidamente pagos aos beneficiários, rastreando os montantes a recuperar, de modo que a constituição das dívidas decorra de forma célere.





## 2 – INTRODUÇÃO

### 2.1 – Âmbito e objetivos da ação

A auditoria teve por objetivo geral apreciar o desempenho do IAPMEI e da AICEP, enquanto Organismos Intermédios (OI) na concessão de apoios europeus às empresas, procedendo à análise e avaliação do sistema de controlo interno implementado sobre a seleção, acompanhamento e controlo das operações financiadas, incluindo a análise da respetiva legalidade e regularidade.

Para a concretização da auditoria definiram-se os seguintes objetivos específicos:

- ◆ Appreciar os procedimentos instituídos para a concessão de apoios nos SI, de uma forma transversal, relativamente aos domínios de intervenção, à análise e seleção das candidaturas, contratação, acompanhamento e controlo da execução dos projetos apoiados, incluindo o seu encerramento;
- ◆ Caracterizar a atividade do IAPMEI e da AICEP enquanto OI;
- ◆ Avaliar os respetivos sistemas de controlo interno e os controlos aplicados;
- ◆ Appreciar os apoios concedidos por estes OI, nos SI do período de programação 2007-2013 (QREN), em termos de execução financeira.

Definiu-se ainda nesta auditoria como objetivo específico:

- ◆ Analisar os procedimentos instituídos para a emissão da “*Certificação PME*”, nas operações selecionadas, nos termos da Recomendação n.º 2003/361/CE, da Comissão Europeia, de 6 de maio.

### 2.2 – Entidades envolvidas

A auditoria decorreu junto das seguintes entidades:

- ◆ Agência para a Competitividade e Inovação, I. P. (IAPMEI), enquanto OI;
- ◆ Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, E.P.E (AICEP), enquanto OI;
- ◆ Autoridade de Gestão do PO Fatores de Competitividade (POFC), enquanto coordenador da Rede dos Sistemas de Incentivos do QREN;
- ◆ Empresas beneficiárias de apoios no âmbito dos Sistemas de Incentivos, identificadas no Anexo I.

## 2.3 – Síntese metodológica

A auditoria desenvolveu-se de acordo com os Manuais de Auditoria do Tribunal de Contas<sup>1</sup>.

De forma a apreciar o grau de implementação dos procedimentos definidos, foi selecionada uma amostra de operações nos OI IAPMEI e AICEP. Para tal, em cada um destes OI, procedeu-se à estratificação do universo de operações por SI, e aplicou-se, através da ferramenta IDEA, o método de seleção aleatório de duas operações por SI, tendo-se obtido uma amostra de seis operações, em cada um dos dois OI.

As operações pertencentes às duas amostras foram analisadas nas diferentes fases do seu ciclo de vida, com a finalidade de apreciar a efetiva implementação dos procedimentos definidos<sup>2</sup>. Nesse âmbito, foram analisadas as ferramentas utilizadas em cada uma das operações<sup>3</sup>, bem como os procedimentos determinados em cada um destes OI para a verificação física do investimento, e para a aferição do estatuto dimensional das empresas, para efeitos da certificação eletrónica PME<sup>4</sup>.

Para além da análise dos procedimentos adotados em relação a cada uma das operações selecionadas, procedeu-se a verificações no local aos projetos de investimento maioritariamente corpóreo (SI Inovação).

No caso do OI AICEP foram ainda analisadas 5 operações com nível de risco elevado, que constavam no sistema de informação interno.

De uma forma geral procedeu-se ao apuramento dos montantes programados para os SI do QREN e dos envolvidos nos OI IAPMEI e AICEP, por SI e por PO, bem como do valor concedido às entidades beneficiárias.

Uma vez que no decurso da auditoria foi percecionado um número significativo de ordens de devolução dadas às entidades beneficiárias dos SI, procedeu-se ao apuramento do montante recuperado e do que se encontrava ainda por recuperar.

## 2.4 – Condicionantes e limitações

Os trabalhos decorreram dentro da normalidade, salientando-se a colaboração demonstrada pelos responsáveis e técnicos das entidades auditadas.

Refira-se que os dados disponibilizados pelo IAPMEI, pelo seu maior detalhe, permitiram análises que não foi possível realizar em relação à AICEP.

---

<sup>1</sup> Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais e Manual de Auditoria de Resultados.

<sup>2</sup> Descrições dos sistemas de gestão e controlo dos PO financiadores; manual de procedimentos dos SI; orientações de gestão; orientações técnicas e demais documentos de enquadramento.

<sup>3</sup> FACI, FAPPI e FACIE.

<sup>4</sup> Prevista no Decreto-Lei n.º 327/2007, de 6 de novembro, na redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 143/2009, de 16 de junho, nos termos previstos na Recomendação n.º 2003/361/CE, da CE, de 6 de maio.



## 2.5 – Exercício do Contraditório

Nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, o Relato de auditoria foi enviado às seguintes entidades:

- ◆ Ministro do Planeamento e das Infraestruturas, coordenador Comissão Interministerial de Coordenação do Acordo de Parceria
- ◆ Agência para a Competitividade e Inovação (IAPMEI)
- ◆ Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP)
- ◆ Agência para o Desenvolvimento e Coesão
- ◆ Autoridade de Gestão do Programa Operacional Fatores de Competitividade
- ◆ Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional do Norte
- ◆ Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional do Centro
- ◆ Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional de Lisboa
- ◆ Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional do Alentejo
- ◆ Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional do Algarve

Todas as entidades responderam, tendo as alegações apresentadas, nos aspetos pertinentes, sido incorporadas no texto deste Relatório e constando na íntegra do Anexo II, a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório.

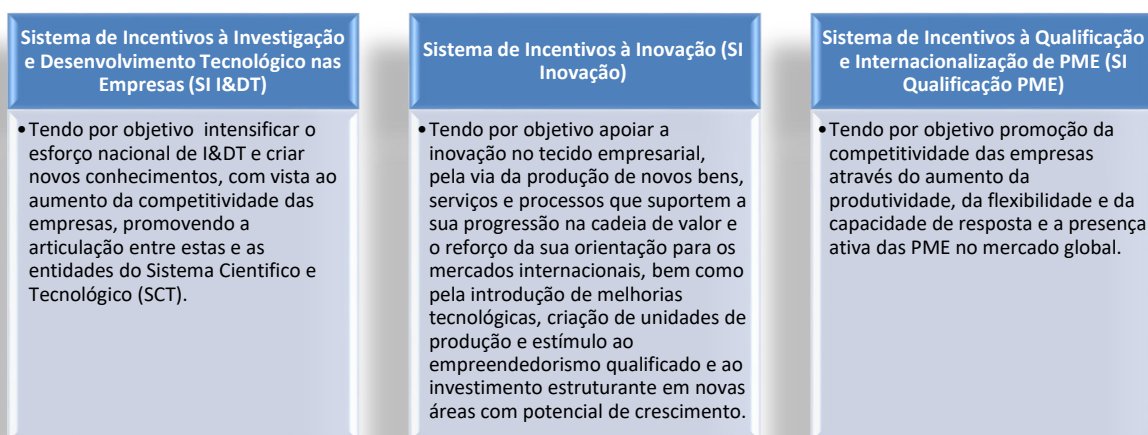
## 3 – PARTE EXPOSITIVA

### 3.1 – Sistemas de Incentivos ao investimento das empresas (SI) no QREN

Entende-se por Sistemas de Incentivos ao investimento das empresas os regimes do QREN que envolvam auxílios estatais a empresas<sup>5</sup>. Em termos nacionais, o Decreto-Lei n.º 287/2007, de 17/8 criou o respetivo regime legal que enquadrava a utilização de fundos estruturais comunitários, no período de 2007-2013, destinados à realização de investimentos das empresas. No QREN foram criados os seguintes SI<sup>6</sup>:

<sup>5</sup> Em termos comunitários “A criação dos sistemas de incentivos às empresas subordina-se às normas comunitárias de concorrência em matéria de auxílios de Estado, observando, consoante a natureza dos projetos a apoiar, nomeadamente, os seguintes enquadramentos: a) Auxílios com finalidade regional; b) Auxílios às PME; c) Auxílios à investigação & desenvolvimento & inovação; d) Auxílios ao ambiente; e) Auxílios de minimis”.

<sup>6</sup> No âmbito do QREN existiram ainda outros sistemas de apoio, que indiretamente apoiaram as empresas, designadamente: o Sistema de Apoio à Modernização Administrativa (SAMA); o Sistema de Apoio às Entidades do Sistema Científico e Tecnológico Nacional (SAESCTN), que beneficiaram indiretamente o tecido empresarial. Mais tarde, em 2013 foi, ainda, criado o SI de Apoio Local a Microempresas (SIALM).



A generalidade dos incentivos concedidos às empresas através do SI I&DT e do SI Qualificação PME foram de natureza “*não reembolsável*”, ou seja, a fundo perdido, enquanto que no SI Inovação os incentivos foram concedidos a título reembolsável, com isenção de juros ou outros encargos, desde que cumpridos os planos contratados, podendo ter associados prémios de realização<sup>7</sup>.

Em novembro de 2007, aprovaram-se os regulamentos dos SI do QREN e mais tarde, entre março de 2009<sup>8</sup> e setembro de 2012, foram introduzidas diversas alterações de forma a contemplar outras medidas destinadas a impulsionar o relançamento da economia, em resposta à crise económica e financeira e à necessidade de maior flexibilização na gestão dos SI do QREN.

A partir de abril de 2009, os incentivos reembolsáveis foram concedidos, com um prazo mínimo de 7 anos, podendo, em algumas situações, ir até ao máximo de 10 anos, sendo atribuído, um período de carência 3 anos, dependendo da tipologia de investimento<sup>9</sup>. Os apoios eram reembolsados em prestações semestrais, sucessivas e iguais.

A perceção da regulamentação dos SI revela-se algo complexa, pois implica a análise conjugada dos regulamentos comunitários, do enquadramento legal nacional, de três regulamentos específicos (um para cada SI), das orientações de gestão e das orientações técnicas, bem como de um conjunto de alterações introduzidas em cada um destes diplomas ou normas, que foram vastas durante a execução dos SI do QREN.

Os SI do QREN enquadram-se no âmbito do PO Temático Fatores de Competitividade (POFC) e dos PO Regionais do Continente (Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve), todos eles financiados pelo FEDER, incluindo-se em vários eixos e tipologias de intervenção, conforme se apresenta:

<sup>7</sup> Conversão de 75% do incentivo reembolsável em apoio a fundo perdido, em função do desempenho e cumprimento de metas do projeto. No início do QREN era concedido apenas no terceiro exercício económico, após a fase de encerramento do investimento. A partir de 2010, passou a ser atribuído em duas fases: A – encerramento do investimento (35%); e B – encerramento do projeto (65%).

<sup>8</sup> Data em que se introduziram as primeiras alterações aos regulamentos iniciais dos SI.

<sup>9</sup> Com exceção das tipologias de investimento relacionadas com o turismo que tiveram desde o início prazos de financiamento mais longos.



**Quadro 1 – Sistemas de incentivos ao investimento das empresas nos PO do QREN**

(em milhões euros)

Programa Operacional	Eixos Prioritários	Tipologias de Intervenção	Montantes programados	
			Dotação inicial	Reprogramação de 2015
Programa Operacional Fatores de Competitividade (POFC)	I - Conhecimento e Desenvolvimento Tecnológico	SI I&DT	1 370,0	2 109,9
		SI Inovação		
	II - Inovação e Renovação do Modelo Empresarial e do Padrão de Especialização	SI Qualificação PME		
Programa Operacional Regional do Norte (POR Norte/ ON2)	I – Competitividade Inovação e Conhecimento	SI I&DT SI Inovação SI Qualificação PME	330,5	504,3
Programa Operacional Regional do Centro (POR Centro/ Mais Centro)			290,0	313,9
Programa Operacional Regional de Lisboa (POR Lisboa)			80,0	96,2
Programa Operacional Regional do Alentejo (POR Alentejo/ INALENTEJO)			175,0	127,0
Programa Operacional Regional de Algarve (POR Algarve)			35,0	50,2
<b>Total</b>				

Fonte: Informação financeira prestada pela AG do POFC, reportada a 13 de março de 2017.

Os montantes envolvidos são significativos e foram sendo alterados ao longo das diversas reprogramações ocorridas, tendo sido acordado com a CE, em 2015, a dotação final de € 3.201,5 M, o que significou um acréscimo de € 921 M face à dotação inicial, de € 2.280,5 M. A dotação revista representou 15,0% do total dos fundos europeus associados ao QREN<sup>10</sup> e 27,8% do total do FEDER<sup>11</sup>, aprovados para o período de programação 2007-2013. Destaca-se, nas alterações financeiras ocorridas na gestão dos SI, o aumento registado no âmbito dos apoios ao investimento destinados às médias e grandes empresas, pelo POFC, de € 739,9 M (80,3% do acréscimo total), conforme se pormenoriza na figura seguinte. Sistematizando, ao nível das fontes de financiamento, os projetos foram enquadrados da seguinte forma:

POFC	POR do Norte, Centro e Alentejo	POR Lisboa e Algarve
<ul style="list-style-type: none"> <li>abrangência nacional (todas as regiões), englobando os projetos promovidos por médias (ME) e grandes empresas (não PME)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>abrangência ao nível de cada região, englobando os projetos promovidos por micro e pequenas empresas (PE)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>abrangência ao nível de cada região, englobando os projetos promovidos independentemente do estatuto dimensional das empresas (não PME e PME)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Dotação Inicial - € 1.370,0 M</li> <li>Dotação Final - € 2.109,9 M</li> <li>Acréscimo de € 739,9 M (+54%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dotação Inicial - € 795,5 M</li> <li>Dotação Final - € 945,2 M</li> <li>Acréscimo de € 149,7 M (+52,6% Norte; +8,2% Centro; -27,4% Alentejo)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dotação Inicial - € 115,0 M</li> <li>Dotação Final - € 146,4 M</li> <li>Acréscimo de € 31,4 M (+20,3% Lisboa; +43,4% Algarve)</li> </ul>

<sup>10</sup>€ 21.411,6 M.

<sup>11</sup>€ 11.498,2 M.

Observa-se, assim, que o modelo de gestão dos SI foi definido da seguinte forma:

- ◆ Gestão nacional — projetos promovidos por médias (ME) e grandes empresas (Não PME);
- ◆ Gestão regional — projetos promovidos por micro e pequenas empresas (PE).

Para a aferição da dimensão das empresas, foi seguida a Recomendação n.º 2003/361/CE, da Comissão, de 6 de maio, e aplicados os critérios nela previstos, designadamente o “*n.º de efetivos*”, “*volume de negócios*” ou “*total do balanço*”, assim como as relações relevantes com outras empresas. Para efeitos de candidatura aos SI, as empresas estavam obrigadas ao processo de certificação pela entidade nacional competente, o IAPMEI<sup>12</sup>, cabendo aos respetivos OI, nas fases de análise e acompanhamento dos projetos, a confirmação desse requisito, tendo ainda ficado estabelecido que deveria ocorrer, no limite, até à fase de celebração do contrato.

### 3.2 – Governação dos Sistemas de Incentivos

Estando o subconjuntos de operações dos SI incluídas nos PO financiadores, o modelo de governação instituído caracteriza-se do seguinte modo<sup>13</sup>:

- ◆ Órgãos de direção política – a Comissão Ministerial de Coordenação do POFC e a Comissão Ministerial de Coordenação dos PO Regionais do Continente;
- ◆ Órgãos de gestão – as AG do POFC e as AG dos PO Regionais do Continente;
- ◆ Órgãos de acompanhamento – as Comissão de Acompanhamento de cada um dos PO envolvidos;
- ◆ Órgãos de certificação – a ADC, enquanto Autoridade de Certificação do FEDER;
- ◆ Órgãos de auditoria e controlo – a IGF, enquanto Autoridade de Auditoria, bem como as estruturas segregadas da ADC, em articulação com a IGF.

O modelo de governação do QREN determinou que a execução do PO cabia às AG, ficando, no entanto, prevista a possibilidade de serem delegadas algumas das suas competências em Organismos Intermédios (OI), em entidades públicas com competências legalmente atribuídas nos domínios em causa, desde que essa delegação propiciasse condições para a melhoria da eficácia e da eficiência da gestão ou superasse insuficiências quantitativas ou qualitativas em matéria de recursos<sup>14</sup>. Nestes termos, no âmbito dos SI, foram celebrados protocolos de delegação de competências entre as AG dos PO financiadores e os seguintes OI<sup>15</sup>:

<sup>12</sup>Conforme determina o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 372/2007, de 6 de novembro.

<sup>13</sup>Definido pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/2006, de 10 de março e nos termos dos artigos 31.º e 33.º do Decreto-Lei n.º 312/2007, de 17 de setembro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 74/2008, de 22 de abril, posteriormente alterado pelo Decreto-Lei n.º 99/2009, de 28 de abril.

<sup>14</sup>Conforme dispõe o n.º 9 do artigo 61.º do Decreto-Lei n.º 312/2007, de 17 de setembro.

<sup>15</sup>Nestes protocolos ficaram definidos os procedimentos, os prazos e outras condições a observar, embora a decisão de aprovação dos incentivos coubesse sempre às AG dos PO financiadores, ficando ainda estabelecido que, nos casos previstos nos regulamentos específicos, os incentivos poderiam ser submetidos à homologação ministerial, a qual seria obrigatória nos projetos enquadrados no regime contratual de investimento, conforme previsto nos n.ºs 2, 3, 4 e 5 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 287/2007, de 17 de agosto.



- ◆ Agência para a Competitividade e Inovação, I.P. (IAPMEI, I.P.);
- ◆ Instituto do Turismo de Portugal, I.P. (Turismo de Portugal, I.P.);
- ◆ Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP, E. P. E.);
- ◆ Agência Nacional de Inovação, S.A. (ANI, ex-AdI).

Assim, para além do OI IAPMEI e do OI AICEP, objeto da presente auditoria e cujo domínio de intervenção se detalha nos pontos 3.2.1.1 e 3.2.1.2, respetivamente, intervieram também, nesta qualidade, o Turismo de Portugal (TP), que atuou no domínio de projetos que se enquadram nas CAE do turismo, e a ANI, que interveio nos projetos promovidos entre empresas e entidades do Sistema Científico e Tecnológico (SCT) e nos projetos mobilizadores.

No âmbito dos protocolos celebrados entre as AG dos PO financiadores dos SI e os OI IAPMEI e AICEP foram delegadas nestes as seguintes tarefas:

- ◆ Análise dos projetos, incluindo a emissão de parecer técnico;
- ◆ Interlocação com o promotor;
- ◆ Contratação dos incentivos;
- ◆ Acompanhamento dos projetos;
- ◆ Elaboração dos termos de encerramento dos projetos<sup>16</sup>.

Os OI eram, ainda, responsáveis pelas seguintes funções:

- ◆ Acompanhamento do plano de reembolso dos incentivos referentes aos projetos que se enquadrassem nas tipologias que preveem a modalidade de incentivo reembolsável;
- ◆ Colaboração com as AG dos PO envolvidos, na elaboração dos pontos específicos dos relatórios anuais de execução;
- ◆ Colaboração no desenvolvimento e na melhoria do sistema de gestão e controlo do respetivo PO, através de propostas de alteração dos formulários e das metodologias de análise de candidaturas e acompanhamento de projetos.

A delegação de competências das AG nos OI implicou o exercício da supervisão das funções delegadas, designadamente a observância dos procedimentos de análise e acompanhamento das operações, dada a responsabilidade geral das AG sobre os apoios concedidos.

A fase de análise determinava a seleção e a hierarquização das candidaturas, de forma a apoiar os melhores projetos.

---

<sup>16</sup>Apenas nas operações com taxa de execução igual ou superior a 70% da despesa elegível contratada, sendo que nos casos em que a taxa de execução era inferior a decisão de encerramento da operação cabia às respetivas AG dos PO financiadores.

O acompanhamento da execução dos projetos tinha como objetivo a validação, ou não, das despesas declaradas pelos beneficiários finais e, como tal, deveria ser conduzido de forma a assegurar a qualidade das despesas submetidas pela AG do PO à certificação pela ADC.

Assim, os procedimentos instituídos na fase do acompanhamento da execução das operações, incluindo os procedimentos levados a cabo pelos OI<sup>17</sup>, devem ser considerados como um ponto essencial, para que, na fase do controlo, da responsabilidade da Autoridade de Auditoria (IGF), em articulação com as estruturas segregadas de controlo da ADC, seja assegurada a conformidade e a regularidade da despesa inerente aos projetos enquadrados nos SI, e evitadas irregularidades, que podem afetar os níveis de risco estabelecidos na “*estratégia de auditoria*”, acordada entre a Autoridade de Auditoria e a CE.

Salienta-se, ainda, o papel importante das verificações desenvolvidas pelas AG dos PO financiadores, no âmbito do seu próprio plano anual de controlo interno, realizadas pelas suas equipas de controlo ou por entidades contratadas, sendo certo que, nos moldes instituídos, uma boa parte das verificações no local realizadas em execução destes planos foram concretizadas pelos próprios OI. Segundo os dados facultados pela AG do POFC, os resultados apurados no âmbito da concretização dos vários planos de controlo interno levados a cabo neste período de programação, traduziram numa taxa de erro global de 1,15%<sup>18 19</sup>.

Relativamente ao pagamento dos incentivos, o modelo instituído previu a possibilidade dos OI responsáveis pela gestão dos incentivos efetuarem transferências diretas para os beneficiários finais (empresas)<sup>20</sup>, sujeitando, no entanto, estas situações à aprovação da tutela<sup>21</sup>. Neste contexto, foram celebrados protocolos tripartidos entre o então IFDR (atual ADC), as AG dos PO envolvidos, o IAPMEI e o Turismo de Portugal, tendo ficado instituído que o IAPMEI para além de ser pagador do incentivo das suas operações, seria também responsável pelas transferências diretas para os beneficiários de projetos SI em que os OI intervenientes fossem a AICEP e a AdI (atual ANI)<sup>22</sup>.

Desde o início do QREN que se estabeleceu que a atuação dos diversos intervenientes no âmbito da gestão dos SI fosse suportada em mecanismos de articulação, através de uma rede de produção e distribuição de informação “*Rede Incentivos QREN*”, adiante designada por Rede SI QREN.

Esta Rede SI QREN foi constituída pelo conjunto de entidades que intervinham no ciclo de vida dos projetos enquadrados nos SI, destacando-se as AG do POFC e dos PO Regionais do Continente e os OI, tendo sido elaborado um Manual de Procedimentos dos SI<sup>23</sup>, no sentido de definir os procedimentos

---

<sup>17</sup>Relembra-se que o processo de certificação da despesa, para posterior pedido de pagamento à CE pressupõe: o OI valida a despesa elegível apresentada pelos beneficiários finais; esta despesa elegível servirá de base ao pedido de certificação, por parte da AG do respetivo PO à Autoridade de Certificação ADC; a ADC, enquanto Autoridade de Certificação, é quem se relaciona com a CE e efetiva os pedidos de pagamento à CE, com base na despesa validada que considera “boa”, a qual deve reunir todos os requisitos impostos de forma a ser garantida a sua elegibilidade.

<sup>18</sup>Muito embora os resultados destas verificações não contribuam quantitativamente para a auditoria dos PO do QREN, relevam qualitativamente no conjunto da estratégia de auditoria, permitindo uma atuação preventiva no saneamento de irregularidades e ilegalidades.

<sup>19</sup>Apesar de terem sido solicitados dados sobre a avaliação do desempenho dos OI à AG do POFC, enquanto coordenadora da Rede de Incentivos, designadamente os níveis da taxa de erro, só foi disponibilizada a informação relativa ao POFC.

<sup>20</sup>Nos termos do n.º 6 do artigo 16º do Decreto-Lei n.º 312/2007, de 17 setembro.

<sup>21</sup>Através de despacho do membro do Governo que tutelava o então IFDR, atual ADC.

<sup>22</sup>Conforme estabelece a alínea c) do n.º 1 e o n.º 2 do Despacho n.º 11949/2008, de 28 de abril.

<sup>23</sup>Elaborado e aprovado em 2008, por todas as AG parceiras dos SI às empresas. Trata-se de um documento de caráter instrumental que “(...) tem como objetivo assegurar a equidade e a gestão eficaz dos fundos, de acordo com os princípios da boa gestão financeira e de acordo com as disposições regulamentares constantes em diferentes documentos de natureza e alcance variados (normativos, orientações técnicas, orientações de gestão, etc). Assim, foi atualizado com





inerentes às funções a assegurar pelos diversos intervenientes, com vista ao cumprimento dos normativos comunitários e nacionais.

Segundo o referido Manual, a rede teve implícita a articulação e coordenação a nível estratégico e operacional entre a gestão nacional e a gestão regional. Cabia às AG dos PO envolvidos a gestão estratégica dos SI, enquanto a gestão operacional estava incumbida, salvo algumas exceções, aos OI.

Embora nos termos regulamentares existam competências pertencentes aos OI e responsabilidades de gestão inerentes às AG dos PO intervenientes, o Manual de Procedimentos definiu que a instituição e o funcionamento desta Rede de Incentivos devia permitir “(...) *internalizar uma flexibilidade relacional (...)*” que fosse “(...) *facilitadora do bom desempenho dos SI*”.

Com o objetivo de gestão coordenada, a AG do POFC, paralelamente à normalização e harmonização de critérios, interpretações e procedimentos, “estendeu” a todos os projetos candidatos aos SI a filosofia do Sistema de Informação do POFC, independentemente do PO onde se integrasse em matéria de financiamento FEDER em concordância com a responsabilidade assumida pela “(...) *coordenação da intervenção do QREN e de gestão de instrumentos comuns em matéria de sistemas de incentivos às empresas (...)*”<sup>24</sup>.

### 3.2.1 – Domínios de intervenção dos Organismos Intermédios (OI)

Os domínios de intervenção de cada um dos OI estão enunciados nos protocolos celebrados entre as AG dos PO financiadores, no Manual de Procedimentos dos SI e são identificados nos avisos de abertura dos concursos.

As primeiras descrições dos sistemas de gestão e controlo dos PO envolvidos nos SI foram reportadas à CE em maio de 2009 e aprovadas em julho do mesmo ano<sup>25</sup>, ou seja, depois da aprovação pelas AG do Manual dos Procedimentos SI do QREN, o qual fez parte integrante da documentação enviada à CE. Estas descrições integraram, uma parte respeitante aos sistemas de gestão e controlo<sup>26</sup> de todos os OI intervenientes, designadamente dos OI IAPMEI e AICEP incluindo os diversos protocolos estabelecidos com as AG. Os OI organizaram ainda um modelo de gestão e acompanhamento das operações que incorporasse os procedimentos definidos pela Rede de Incentivos e incluídos no Manual de Procedimentos dos SI.

No âmbito destes SI apurou-se, assim, que os procedimentos criados ao nível do ciclo de vida dos projetos eram comuns, havendo, no entanto, alguns aspetos e diligências específicos a serem observados no caso dos projetos que se enquadravam no regime contratual de investimento, da estrita responsabilidade da AICEP, conforme se pormenoriza no ponto 3.2.1.2.

Nos termos dos protocolos, quer o IAPMEI, quer a AICEP, tiveram de informar as AG dos PO financiadores dos SI, acerca da composição da estrutura responsável por essas competências, assim

---

*regularidade de forma a integrar as alterações ocorridas nos regulamentos específicos, nas orientações técnicas ou de gestão.*”

<sup>24</sup>Conforme previsto no “*Documento de Enquadramento*” (pág. 3), aprovado na Reunião n.º 1 da Comissão de Acompanhamento do POFC, realizada em 30 de outubro de 2007.

<sup>25</sup>A primeira descrição do POFC foi reportada a maio de 2009 e aprovada pela CE em julho do mesmo ano.

<sup>26</sup>Nos termos do artigo 71.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, de 11 de julho de 2006, estes sistemas têm de garantir a conformidade com toda a regulamentação comunitária, incluindo, as regras subjacentes à existência de um sistema de gestão e controlo que prevenisse e detetasse nos PO, de preferência preventivamente, as situações de não conformidade ou de irregularidade, permitindo a adoção de medidas corretivas atempadas e adequadas, .

como os elementos de contacto a quem deveriam ser apresentados os pedidos de esclarecimentos sobre os SI, sempre que a AG do respetivo PO assim o entendesse ou, na sequência de pedidos apresentados por outros interessados.

No âmbito dos SI é permitida a atribuição de incentivos financeiros conjuntamente com o regime dos benefícios fiscais contratuais<sup>27</sup>, devendo, nesta circunstancia, os OI intervenientes zelar pela observância dos limites previstos para os auxílios regionais pela CE.

### 3.2.1.1 – Domínio de intervenção do OI IAPMEI

O IAPMEI é a entidade responsável pelo desenvolvimento de políticas económicas direcionadas para as micro, pequenas e médias empresas dos sectores industrial, comercial, de serviços e construção, cuja competência envolve o agenciamento de condições favoráveis para o reforço da competitividade empresarial.

As atribuições do IAPMEI têm sido objeto de diversas alterações, no âmbito dos SI QREN, estando a sua intervenção definida por SI da seguinte forma<sup>28</sup>:

- ◆ SI à Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (SI I&DT)
  - ◇ Projetos contemplados no Regulamento SI I&DT, com exceção dos projetos em co-promoção e mobilizadores e dos projetos individuais com despesa elegível superior a € 15 M que se enquadrassem no regime especial.
- ◆ SI à Inovação
  - ◇ Projetos contemplados no Regulamento SI Inovação, com exceção dos projetos de investimento superior a € 25 M ou de empresas com faturação anual consolidada superior a € 75 M, ou projetos da área do turismo.
- ◆ SI à Qualificação e Internacionalização de PME
  - ◇ Projetos contemplados no Regulamento SI Qualificação PME, com exceção dos constantes nas alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 21º n.º 1101/2010, de 25 de outubro.

### 3.2.1.2 – Domínio de intervenção do OI AICEP

A AICEP, criada em 2007, em resultado da fusão da API e do ICEP, tem por objeto o desenvolvimento e a execução das políticas estruturantes e de apoio à internacionalização da economia portuguesa englobando, designadamente as competências da “(...) *promoção das condições propícias à captação, realização e acompanhamento de projetos de investimento, de origem nacional ou estrangeira independentemente da natureza do investidor (...)*” ou “(...) *que pelo seu mérito ou pelos efeitos que produzam na cadeia de valor possam contribuir para o desenvolvimento ou expansão das empresas nacionais através do desenvolvimento de atividades inovadoras em determinados sectores ou mercados, capital humano, centros tecnológicos e atividades de investigação e desenvolvimento (...)*”.

<sup>27</sup>Código Fiscal de Investimento, anexo ao Decreto-Lei n.º 249/2009, de 23 de setembro.

<sup>28</sup>Regulamentos dos SI; Protocolos celebrados entre as AG dos PO financiadores e o IAPMEI e Manual de Procedimentos dos SI.



As suas atribuições têm sido objeto de diversas alterações, no âmbito dos SI QREN, estando a sua intervenção definida por SI da seguinte forma<sup>29</sup>:

No caso da AICEP constatou-se que o enquadramento normativo e a competência para apreciação dos projetos apresentados aos SI decorre simultaneamente dos regulamentos específicos de cada um dos SI e do próprio objeto estatutário e atribuições da AICEP, para o caso do SI Inovação<sup>30</sup>.

Salienta-se no domínio de atuação do OI AICEP os grandes projetos de investimento<sup>31 32</sup> e os projetos de interesse estratégico que seguem regras e procedimentos específicos, previstos no Decreto-Lei n.º 203/2003, de 10 de setembro, atualmente substituído pelo Decreto-Lei n.º 191/2014, de 31 de dezembro<sup>33</sup>, que contempla um regime especial de contratação de apoios e incentivos.

- ◆ SI à Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (SI I&DT)
  - ◇ Projetos contemplados no Regulamento do SI I&DT desde que sejam superiores a € 15 M, e se revelem de especial interesse para a economia nacional<sup>34</sup>.
- ◆ SI à Inovação
  - ◇ Projetos contemplados no Regulamento do SI Inovação com investimento superior a € 25 M ou de empresas com faturação anual consolidada superior a € 75 M<sup>35</sup>.
  - ◇ Projetos, cujo investimento, apesar de ser inferior a € 25 M, se revelasse de interesse estratégico para a economia nacional, ou de determinada região, reconhecidos como tal, a título excecional, por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas do desenvolvimento regional e da economia, bem como do membro do Governo responsável pelas respetivas fontes de financiamento.
- ◆ SI à Qualificação e Internacionalização de PME
  - ◇ Projetos com investimento maioritariamente relacionado com a área de internacionalização, contemplados no Regulamento do SI Qualificação PME<sup>36</sup>.

<sup>29</sup>Regulamentos dos SI; Protocolos celebrados entre as AG dos PO financiadores e a AICEP e Manual de Procedimentos dos SI.

<sup>30</sup>Nos termos da alínea a) do artigo 5º e artigo 6º do Decreto-Lei n.º 229/2012, de 26 de outubro, que revogou os anteriores estatutos da AICEP, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 245/2007, de 25 de junho.

<sup>31</sup>Projetos de elevada dimensão financeira, superiores a € 25 M.

<sup>32</sup>Anteriormente enquadráveis no objeto estatutário e atribuições da API – Agência Portuguesa para o Investimento, E.P.E que, em 2007, foi extinta e as suas atribuições integradas na AICEP.

<sup>33</sup>Introduziu as alterações decorrentes dos novos enquadramentos nacionais e europeus dos incentivos financeiros e fiscais que vigoram no período 2014-2020, bem como da necessidade de harmonização com outra legislação entretanto publicada.

<sup>34</sup>Inseridos no artigo 14.º- A do Regulamento SI à Investigação e Desenvolvimento Tecnológico.

<sup>35</sup>Conforme previsto na alínea a), do artigo. 5º, dos estatutos da AICEP, aprovados pelo Decreto-Lei nº 245/2007, de 25 de junho e no Regulamento do SI Inovação, nos termos do referido na alínea a), do n.º 3, do artigo 20º.

<sup>36</sup>Nos termos do referido na alínea a) do n.º 3 do artigo 21.º do Regulamento SI Qualificação e Internacionalização de PME.

Estes projetos são submetidos a um processo negocial, específico, processo esse que deve ser precedido da obtenção de pré-vinculação quanto ao incentivo máximo a conceder<sup>37</sup> e devem cumprir um conjunto de condições e de critérios adicionais, não estando, no entanto, sujeitos a concursos para apresentação de candidaturas.

O processo negocial é estabelecido diretamente entre o investidor/promotor e a AICEP.

No entanto, em sede da presente auditoria, foram identificados um conjunto de projetos de investimento de valor inferior a € 25 M relativos a beneficiários com o estatuto dimensional PME, cuja afetação à AICEP não respeitou as regras definidas.

Com efeito, estes projetos, apresentados entre 2009 e 2012 no âmbito do SI Inovação, não foram enquadrados como projetos especiais de interesse estratégico para a economia nacional, pelo que, pelas características dos seus promotores, pertenciam ao domínio de intervenção do IAPMEI.

### 3.2.2 – Regimes de atribuição de incentivos

#### 3.2.2.1 – Modalidade de concurso

A apresentação das candidaturas decorreu, essencialmente, na modalidade de abertura de concursos.

Para além dos elementos previstos nos regulamentos<sup>38</sup>, os avisos de abertura incluíam diversos aspetos específicos da própria tipologia de apoio, como previsto nos regulamentos específicos dos SI<sup>39</sup>.

A abertura dos concursos foi objeto de programação anual, consubstanciada num plano anual de concursos que previa, por SI e por tipologia de investimento, os concursos a realizar no ano e as respetivas datas<sup>40</sup>. Estes planos, depois de aprovados pela tutela<sup>41</sup>, deveriam ser divulgados. Contudo, a definição dos avisos de abertura era dos “(...) *órgãos de gestão competentes, ouvida a comissão de seleção, sendo divulgados através dos seus respetivos sítios na Internet e no portal «Incentivos QREN»*”, ou seja, das AG dos PO financiadores. Efetivamente, constatou-se que foram elaborados e publicitados os planos para os anos compreendidos no período 2007-2013<sup>42</sup>, não tendo sido obtida, porém, evidência da sua aprovação pela tutela.

<sup>37</sup>Conforme dispõem os artigos 5º e 15º, da Portaria n.º 1464/2007, de 15 de novembro e artigos 5º e 14º-A, da Portaria n.º 711/2008, de 31 de julho.

<sup>38</sup>Tipologias de projetos, condições de acesso dos beneficiários, datas de início e de fim da receção de candidaturas, data de comunicação aos promotores da decisão sobre os projetos, bem como critérios de análise a observar pelos organismos intervenientes.

<sup>39</sup>Estes avisos de abertura podiam “(...) *definir em função das prioridades outras regras específicas, nomeadamente: a) Limites aos sectores de atividade beneficiários; b) Limite ao número de candidaturas apresentadas por promotor; c) Ajustamento das condições de elegibilidade estabelecidas no Regulamento; d) Regras e limites à elegibilidade de despesa, em função das prioridades e objetivos fixados em cada concurso; e) Novas despesas não elegíveis; f) Restrições nas condições de atribuição de incentivos, nomeadamente naturezas, taxas e montantes mínimos e máximos; g) Substituição do incentivo reembolsável pela bonificação de juros*”.

<sup>40</sup>Este Plano pressupunha um trabalho articulado da Rede SI QREN, com a intervenção de todas as entidades participantes, as quais se pronunciavam sobre a programação proposta.

<sup>41</sup>Não obstante estarem sujeitos a alterações “(...) *em função das necessidades e oportunidades detetadas pelas Autoridades de Gestão da Rede SI QREN, pode ainda ser aprovada, por despacho conjunto dos Ministros Coordenadores das Comissões Ministeriais de Coordenação do POFC e dos PO Regionais, a abertura de outros concursos específicos*”, conforme consta do Manual de Procedimentos dos SI.

<sup>42</sup>Disponibilizados pela AG do POFC enquanto coordenadora da Rede de Incentivos QREN.



Acresce que estes planos não incluíram a programação financeira por SI, fator que condiciona a avaliação da gestão das dotações disponíveis para os SI, por impossibilidade de confronto entre o previsto e o executado de cada sistema, não contribuindo para a necessária transparência que deve presidir à gestão dos fundos europeus, designadamente dos destinados ao investimento pelas empresas.

Em contraditório, a ADC referiu que “*Atendendo a que, no início de 2017, os PO apresentavam taxas de aprovação muito elevadas face às dotações programadas, considerou-se mais prudente abrir os avisos em função das disponibilidades financeiras de cada PO/tipologia de investimentos, interrompendo-se assim, a publicitação do plano anual de avisos.*” e que “*prevê-se retomar a publicitação do Plano de Avisos logo que o processo de reprogramação PT 2020 esteja concluído, considerando que se trata de um instrumento que visa conferir previsibilidade à abertura e encerramento dos avisos e facultar aos potenciais beneficiários informação que lhes permita planear a realização de investimentos/projetos.*”

### 3.2.2.2 – Modalidade em regime contínuo

Esta modalidade não seguia a lógica de concurso, com prazos-limite para receção das candidaturas e graduação dos candidatos, mas sim a aceitação de candidaturas a uma certa tipologia, a sua análise por ordem cronológica e aprovação ou rejeição caso-a-caso.

As candidaturas ao abrigo do regime contratual de investimento e as candidaturas de interesse estratégico seguiram este modelo, tendo sido sujeitas a um processo negocial específico, estabelecido diretamente entre o investidor/promotor e a AICEP, o qual era precedido de uma pré-vinculação da AG do PO financiador, quanto ao incentivo máximo a conceder ao projeto, em contrapartida das metas económicas e obrigações adicionais a alcançar<sup>43</sup>, ficando estes apoios sujeitos a homologação ministerial.

### 3.2.3 – Sistema de Informação

Para os SI foi instituído um sistema de informação próprio - o Sistema de Informação dos Sistemas de Incentivos do QREN, adiante designado por SIQREN, tendo sido garantida a ligação ao Sistema de Gestão Operacional do QREN (SGOQREN), de acompanhamento dos projetos enquadrados nos SI.

No âmbito do QREN, a entrega das candidaturas pelos beneficiários foi realizada por meio eletrónico, utilizando os promotores, para o efeito, um formulário disponível no Portal Incentivos QREN ([www.incentivos.qren.pt](http://www.incentivos.qren.pt)) que, depois de preenchido, submetiam.

A afetação das candidaturas foi também realizada através da plataforma informática, dependendo o seu encaminhamento para os OI dos domínios de intervenção dessas candidaturas e para os PO financiadores da dimensão das empresas candidatas, a não ser no caso das promovidas nas Regiões de Lisboa e Algarve, que foram afetas aos correspondentes PO Regionais, independentemente da dimensão das empresas, assim como das candidaturas que se enquadravam em mais do que uma Região e das respeitantes a médias e grandes empresas, que foram financiadas pelo POFC, enquanto que o financiamento das remanescentes, relativas a micro e pequenas empresas, proveio dos PO da respetiva Região<sup>44</sup>.

<sup>43</sup>Nos termos do artigo 15º e do n.º 3 do artigo 17º do Regulamento do SI Inovação e do n.º 1 do artigo 14-A e do n.º 2 do artigo 16º do Regulamento do SI I&DT.

<sup>44</sup>Tendo sido estabelecido que em situações de incorreta afetação dos projetos no decurso da análise da candidatura, fosse incluído no parecer final uma proposta de reafetação dessa mesma candidatura a outra fonte de financiamento (PO financiador) sendo essa situação apreciada e decidida em sede de Comissão de Seleção.

Segundo se apurou, este sistema de informação em rede integrou as estruturas de gestão do POFC e dos POR do Continente, incluindo os OI, com o objetivo da promoção da harmonização e da coerência no apoio aos investimentos das empresas, para além de garantir o cumprimento da tramitação dos processos, incluindo todas as atividades que permitiam recolher, validar, tratar, transmitir e utilizar a informação, ao longo do ciclo de vida dos projetos, visando apoiar a gestão, o acompanhamento e a avaliação dos SI por PO, bem como promover a sua divulgação.

Nestes termos, foi criado um sistema de “*guiche*” único para a receção das candidaturas, através de uma porta de entrada suportada num sistema centralizado que as validou e fez o encaminhamento para as entidades competentes (AG dos PO financiadores, OI).

O SIQREN disponibilizou, assim, um sistema de “*front office*” que recebia, validava, numerava e distribuía as candidaturas aos PO envolvidos na gestão dos SI, bem como aos respetivos OI e incorporou também um sistema de “*back office*”, de forma a disponibilizar as funcionalidades que suportam os processos relativos ao ciclo de vida dos projetos. O modelo preconizado foi o de criar “*ferramentas*” de utilização obrigatória pelos OI, sendo necessário efetuar o carregamento de dados e retirar as respetivas conclusões, assegurando, assim, a uniformidade no tratamento dos dados. As ferramentas disponibilizadas foram as seguintes:

- ◆ Ferramenta de Análise e Cálculo de Incentivo (FACI) - utilizada na fase de análise das candidaturas, integrando os dados da candidatura e os parâmetros de análise aplicáveis. Nesta ferramenta constam, designadamente: os montantes de despesa elegível, do incentivo, as razões de inelegibilidade, se for o caso, as condicionantes, bem como a pontuação do projeto (cálculo do mérito) e a fundamentação do parecer dos OI;
- ◆ Ferramenta de Análise de Pedido de Pagamento de Incentivo (FAPPI) - utilizada na fase de acompanhamento da execução dos projetos, integrando a formalização dos pedidos de pagamento do promotor<sup>45</sup>. Esta ferramenta incorporou um algoritmo que efetuou a seleção, por amostragem, dos documentos a solicitar ao promotor (10% do valor do pedido de pagamento), para efeitos de validação do investimento realizado;
- ◆ Ferramenta de Análise e Cálculo de Incentivo em Encerramento (FACIE) - utilizada na fase de encerramento do projeto, integrando a formalização do pedido de reembolso final do promotor<sup>46</sup>.

A AG do POFC, em sede de contraditório, refere ainda o “Relatório Técnico de Visita” (RTV), o qual não era utilizado por todos os OI.

O desenvolvimento destas ferramentas, a operacionalização e a gestão dos acessos e de todas as componentes da Rede SI QREN foi da responsabilidade da AG do POFC, enquanto sua coordenadora.

---

<sup>45</sup>Pedidos de adiantamento ou de reembolso intermédio, da despesa elegível realizada. No caso dos pedidos de pagamento intermédios, a sua formalização é acompanhada da listagem de despesas realizadas e certificadas pelo ROC/TOC.

<sup>46</sup>Incluindo a listagem da totalidade das despesas do projeto, bem como as informações recolhidas em sede de verificação física do investimento realizado, como por exemplo: número de série do equipamento, fabricante, modelos, registos contabilísticos e números de inventário, assim como as observações suscitadas na comprovação da realização do investimento.



Apesar deste sistema de informação disponibilizar serviços comuns às AG dos PO envolvidos, aos OI e a outras entidades<sup>47</sup>, a informação nele residente era replicada nos sistemas de informação de cada um dos PO, designadamente através de processos de exportação de dados, utilizados para efeitos de prestação de contas de cada PO.

### 3.2.4 – Execução financeira dos SI nos OI IAPMEI e AICEP

#### 3.2.4.1 – IAPMEI

Abrangendo o período de programação 2007-2013 apresenta-se, em seguida, o ponto de situação relativamente aos projetos enquadrados nos SI do domínio de intervenção do IAPMEI, tendo por base o tratamento dos dados reportados a 31 de outubro de 2016.

Quadro 2 – Candidaturas apresentadas versus operações aprovadas (OI IAPMEI)

(em milhões euros)

PO/SI	Candidaturas apresentadas		Operações aprovadas			
	Nº Projetos	Investimento	Nº Projetos	Investimento	Despesa Elegível	Incentivo aprovado
<b>POFC</b>	3 790	5 106,5	2 175	2 771,5	2 331,8	1 215,8
I&DT	808	688,3	470	383,1	296,6	140,3
Inovação	1 346	3 936,0	687	2 096,9	1 822,2	979,3
Qualificação	1 636	482,2	1 018	291,5	213,0	96,2
<b>POR Norte</b>	7 120	2 220,2	2 877	861,1	702,5	437,3
I&DT	871	285,5	408	111,2	86,1	51,9
Inovação	1 379	1 427,0	501	544,8	459,2	301,2
Qualificação	4 870	507,7	1 968	205,1	157,2	84,1
<b>POR Centro</b>	4 359	1 699,7	1 880	700,5	574,3	359,1
I&DT	547	255,8	258	95,8	72,1	43,0
Inovação	1 019	1 133,4	385	471,2	401,3	259,0
Qualificação	2 793	310,5	1 237	133,6	100,9	57,1
<b>POR Lisboa</b>	1 112	1 092,2	253	188,4	137,0	69,6
I&DT	567	433,4	171	148,9	106,3	54,4
Inovação	254	580,7	49	32,9	26,2	13,3
Qualificação	291	78,1	33	6,7	4,6	1,8
<b>POR Alentejo</b>	1 173	651,6	537	206,6	173,8	107,2
I&DT	89	40,4	34	13,9	11,0	6,9
Inovação	300	554,1	94	167,7	143,1	88,2
Qualificação	784	57,2	409	25,0	19,8	12,1
<b>POR Algarve</b>	566	151,9	234	51,4	45,0	27,9
I&DT	47	16,2	12	2,6	2,1	1,2
Inovação	145	98,1	55	35,7	32,7	21,4
Qualificação	374	37,6	167	13,0	10,3	5,3
<b>Total</b>	<b>18 120</b>	<b>10 922,1</b>	<b>7 956</b>	<b>4 779,5</b>	<b>3 964,5</b>	<b>2 216,9</b>

Fonte: IAPMEI – Dados reportados a 31 de outubro de 2016.

<sup>47</sup>Tais como: as CCDR das Regiões Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve, o Instituto Português da Juventude e a Comissão para a Cidadania e Igualdade no Género.

Verifica-se que foram aprovadas pelo OI IAPMEI apenas 7.956 operações, ou seja, cerca de 44% das candidaturas apresentadas (18.120).

A discrepância entre o número de candidaturas apresentadas e aprovadas é explicada pelos seguintes motivos: candidaturas desistidas pelos promotores antes de terem sido analisadas pelo OI (1.561); candidaturas com parecer negativo e submetidas à fase de audiência prévia, sem que os promotores tenham apresentado quaisquer alegações<sup>48</sup>(2.290); candidaturas que foram anuladas, isto é, que tiveram decisão final da AG mas não chegaram à fase de contratação (1.392); candidaturas que foram consideradas pelas AG como não elegíveis (4.258); e candidaturas que não foram apoiadas, isto é, foram submetidas à Comissão de Seleção com parecer positivo mas que, devido à sua posição em termos do Indicador de Mérito do Projeto e por limite da dotação orçamental estabelecida, não foram contratualizadas (663), perfazendo todas estas candidaturas um total de 10.164, ou seja 56% das candidaturas apresentadas.

Constatou-se também que, no decurso da execução, das operações aprovadas (7.956) foram anuladas 1.923<sup>49</sup>, por iniciativa expressa do promotor<sup>50</sup> ou por resolução unilateral do contrato por parte do IAPMEI<sup>51</sup>, resultando a final 6.033 operações “vivas”, as quais estavam praticamente finalizadas (6.011<sup>52</sup>), encontrando-se somente 22 ainda em fase de execução do investimento apoiado.

O quadro seguinte reflete a execução alcançada por PO financiador e por SI.

---

<sup>48</sup>Correspondente a uma desistência, nos termos do CPA por não apresentação de alegações contrárias no prazo legalmente previsto.

<sup>49</sup>Correspondem a operações contratadas mas que, por motivos supervenientes, o OI IAPMEI procedeu à anulação.

<sup>50</sup>O promotor solicita a denúncia do contrato, apresentando a respetiva fundamentação, cabendo ao OI IAPMEI a análise das condições subjacentes à citada denúncia.

<sup>51</sup>Segundo o Manual de procedimentos de incentivos do OI IAPMEI este “(...) pode resolver o contrato de concessão de incentivos sempre que se verifique uma das seguintes situações: Não cumprimento, por facto imputável ao promotor, das suas obrigações contratuais, bem como dos objetivos do projeto, incluindo os prazos relativos ao início da realização do investimento e sua conclusão; Ausência de resposta em tempo útil às solicitações do IAPMEI ou da Autoridade de Gestão, situação que se considerará como sendo de desistência administrativa; Não cumprimento, por facto imputável ao promotor, das respetivas obrigações legais, nomeadamente, as fiscais e para com a Segurança Social; Prestação de informações falsas sobre a situação do promotor ou viciação de dados fornecidos na apresentação, apreciação e/ou acompanhamento dos investimentos”.

<sup>52</sup>Incluiu o encerramento do investimento e o encerramento do projeto.





Quadro 3 – Execução por PO e por SI das operações encerradas (OI IAPMEI)

(em milhões euros)

PO/SI	Nº	Investimento	Despesa Elegível	Incentivo aprovado	Incentivo Formação	Despesa apresentada	Despesa Validada	Pagamentos decididos (líquidos)
<b>POFC</b>	1 720	2 091,0	1 789,0	935,4	8,9	1 689,9	1 585,7	831,0
I&DT	384	312,6	246,3	117,8	0,0	229,7	198,7	94,8
Inovação	545	1 581,8	1 386,7	746,4	5,6	1 323,5	1 264,9	679,9
Qualificação	791	196,7	156,1	71,2	3,3	136,6	122,2	56,3
<b>POR Norte</b>	2 134	561,1	480,1	305,2	4,3	452,4	425,5	272,2
I&DT	296	82,2	65,0	39,9	0,0	60,5	52,7	32,5
Inovação	368	354,0	317,9	210,5	2,2	305,0	294,5	194,9
Qualificação	1 470	124,9	97,2	54,9	2,1	86,9	78,3	44,8
<b>POR Centro</b>	1 371	415,2	347,9	218,7	2,3	323,0	302,0	189,5
I&DT	191	69,8	53,3	32,1	0,0	51,2	44,7	27,0
Inovação	255	263,4	228,8	146,9	1,1	215,3	206,9	132,3
Qualificação	925	82,0	65,8	39,7	1,2	56,4	50,4	30,3
<b>POR Lisboa</b>	191	133,3	107,1	56,0	0,0	110,5	90,8	47,1
I&DT	148	114,5	91,6	47,6	0,0	95,9	77,1	39,5
Inovação	25	16,1	13,7	7,7	0,0	13,0	12,3	6,8
Qualificação	18	2,7	1,7	0,8	0,0	1,6	1,4	0,7
<b>POR Alentejo</b>	409	119,7	99,5	62,3	0,3	89,8	82,4	51,8
I&DT	25	9,0	7,2	4,7	0,0	6,8	6,2	3,9
Inovação	49	96,9	80,6	49,5	0,2	72,7	66,6	41,1
Qualificação	335	13,8	11,7	8,2	0,1	10,3	9,6	6,8
<b>POR Algarve</b>	186	30,9	27,7	17,8	0,1	26,3	25,1	16,1
I&DT	11	2,6	2,1	1,2	0,0	2,1	1,8	1,0
Inovação	37	21,0	19,8	13,4	0,0	18,7	18,2	12,1
Qualificação	138	7,3	5,8	3,3	0,1	5,5	5,1	3,0
<b>Total</b>	<b>6 011</b>	<b>3 351,2</b>	<b>2 851,3</b>	<b>1 595,4</b>	<b>16,0</b>	<b>2 691,8</b>	<b>2 511,5</b>	<b>1 407,7</b>

Fonte: OI IAPMEI – Dados reportados a 31 de outubro de 2016

Globalmente, as operações encerradas (6.011) envolveram € 3.351,2 M de investimento, sendo € 2.851,3 M de despesa elegível, a que corresponderia um incentivo total de € 1.611,4 M, caso os projetos tivessem decorrido nos moldes contratualizados.

Todavia, em termos de execução, o valor apresentado pelos promotores ascendeu a € 2.691,8 M, tendo sido considerada como despesa validada pelo OI IAPMEI € 2.511,5 M, a que correspondeu € 1.407,7 M de incentivo (FEDER).

A relevância financeira dos investimentos cofinanciados recaiu no SI Inovação, conforme se dá conta no quadro seguinte.

**Quadro 4 – Execução das operações encerradas por SI (OI IAPMEI)**

(em milhões euros)

SI	Nº	Investimento	Despesa Elegível	Incentivo aprovado	Incentivo Formação	Despesa apresentada	Despesa Validada	Pagamentos decididos (líquidos)
I&DT	1 055	590,7	465,5	243,1	0,0	446,3	381,1	198,6
Inovação	1 279	2 333,1	2 047,5	1 174,3	9,1	1 948,2	1 863,3	1 067,2
Qualificação	3 677	427,3	338,3	178,0	6,9	297,3	267,1	141,9
<b>Total</b>	<b>6 011</b>	<b>3 351,2</b>	<b>2 851,3</b>	<b>1 595,4</b>	<b>16,0</b>	<b>2 691,8</b>	<b>2 511,5</b>	<b>1 407,7</b>

Fonte: OI IAPMEI – Dados reportados a 31 de outubro de 2016

Verifica-se que a taxa de execução foi de 87,4%, resultado da não concretização do investimento apresentado pelos promotores, bem como dos ajustes<sup>53</sup> decorrentes das verificações administrativas e no local efetuadas pelo OI IAPMEI.

Quanto às 22 operações que ainda se encontravam em execução àquela data (31 de outubro de 2016), grande parte concentrava-se no POR Norte, embora fosse no POFC que se encontravam as operações de maior valor.

### 3.2.4.2 – AICEP

Abrangendo o período de programação 2007-2013 apresenta-se, em seguida, o ponto de situação relativamente aos projetos enquadrados nos SI do domínio de intervenção do OI AICEP, tendo por base o tratamento dos dados reportados a 31 de outubro de 2016.

<sup>53</sup>Leia-se “cortes”, ou seja, despesa considerada pelo OI IAPMEI como não elegível.



Quadro 5 – Candidaturas apresentadas versus operações aprovadas (OI AICEP)

(em milhões de euros)

PO/SI	Candidaturas apresentadas		Operações aprovadas			
	Nº Projetos	Investimento	Nº Projetos	Investimento	Despesa Elegível	Incentivo aprovado
<b>POFC</b>	1 668	12 974,5	1 323	8 643,3	7 697,2	1 993,2
I&DT	12	266,3	9	214,7	211,2	59,9
Inovação	515	10 002,2	351	5 816,5	5 111,8	1 407,2
Qualificação PME	1 133	827,8	955	733,9	587,0	309,4
Projetos transitados QCA III	8	1 878,2	8	1 878,2	1 787,0	216,7
<b>POR Norte</b>	2 327	1 041,0	1 237	450,9	352,6	178,5
I&DT	-	-	-	-	-	-
Inovação	9	287,4	2	28,4	22,6	12,5
Qualificação PME	2 318	753,7	1 235	422,6	330,0	166,0
<b>POR Centro</b>	1 101	396,6	615	192,2	146,9	72,5
I&DT	1	23,6	-	-	-	-
Inovação	2	35,0	-	-	-	-
Qualificação PME	1 098	338,0	615	192,2	146,9	72,5
<b>POR Lisboa</b>	479	366,6	258	200,2	146,0	51,3
I&DT	-	-	-	-	-	-
Inovação	29	188,1	18	100,5	80,5	20,6
Qualificação PME	450	178,5	240	99,8	65,5	30,7
<b>POR Alentejo</b>	445	399,4	281	252,7	198,2	79,1
I&DT	-	-	-	-	-	-
Inovação	6	248,3	3	155,0	125,5	43,6
Qualificação PME	439	151,1	278	97,7	72,8	35,5
<b>POR Algarve</b>	141	150,1	68	122,2	107,2	16,2
I&DT	-	-	-	-	-	-
Inovação	8	107,4	6	100,8	90,9	8,5
Qualificação PME	133	42,6	62	21,4	16,3	7,7
<b>Total</b>	<b>6 161</b>	<b>15 328,1</b>	<b>3 782</b>	<b>9 861,6</b>	<b>8 648,1</b>	<b>2 390,7</b>

Fonte: AICEP - Dados reportados a 31 de outubro de 2016.

A AICEP, enquanto OI, rececionou 6.161 candidaturas cujo investimento apresentado ascendeu a € 15.328,1 M, destacando-se em termos financeiros as candidaturas apresentadas no âmbito do POFC cujos promotores, salvo raras exceções, são Grandes ou Médias Empresas.

Porém, verifica-se que foram aprovadas apenas 3.782, ou seja 61,4% das candidaturas apresentadas.

Apurou-se também que a discrepância entre as candidaturas apresentadas e aprovadas é explicada pelos seguintes motivos: candidaturas desistidas pelos promotores antes de terem sido analisadas pelo OI (260); candidaturas consideradas como não elegíveis pelas correspondentes AG (1.448); candidatura considerada não enquadrável (1); e candidaturas que não foram apoiadas, isto é, foram submetidas à Comissão de Seleção com parecer positivo mas que, devido à sua posição em termos do Indicador de Mérito do Projeto e por limite da dotação orçamental estabelecida, não foram contratualizadas (670), perfazendo todas estas candidaturas um total de 2.379, ou seja 38,6%.

O quadro seguinte mostra a execução alcançada das candidaturas aprovadas por SI.

**Quadro 6 – Investimento total, despesa elegível e incentivo aprovados (OI AICEP)**

(em milhões de euros)

SI	Nº operações	Investimento total	Despesa Elegível	Incentivo aprovado	Despesa Validada	Pagamentos Decididos (líquidos)
SI I&DT	9	214,7	211,2	59,9	203,4	57,0
SI Inovação	380	6 201,2	5 431,3	1 507,0	2 333,3	802,5
Projetos Inovação Produtiva (regime concurso)	328	2 111,3	1 784,4	814,5	1 093,8	459,2
Projetos do Regime Especial (contratual)	34	2 612,8	2 312,5	366,8	894,0	199,9
Projetos de Interesse Estratégico	18	1 477,1	1 334,4	325,6	345,5	143,4
SI Qualificação PME	3 385	1 567,5	1 218,6	621,7	684,7	342,1
Projetos transitados do QCA III (*)	8	1 878,2	1 787,0	216,7	966,5	158,0
<b>Total</b>	<b>3 782</b>	<b>9 861,6</b>	<b>8 648,1</b>	<b>2 405,3</b>	<b>4 188,0</b>	<b>1 359,7</b>

(\*) Pertencentes ao SI Inovação.

Fonte: AICEP – Dados reportados a 31 outubro de 2016.

No âmbito das operações aprovadas, observa-se que a relevância financeira recai nos projetos apoiados pelo SI Inovação, na modalidade regime contratual e de interesse estratégico. Em apenas 52 projetos (1,4% do total de projetos) foi aprovada uma despesa elegível de € 3.646,9 M (42,2% do total).

No entanto, no âmbito das operações elegíveis estavam registadas 80 como anuladas, todas enquadradas no SI Inovação, que correspondiam a € 2.283,0 M de investimento total, € 1.951,3 M de despesa elegível (35,9% do montante aprovado) e € 413,8 M de incentivo<sup>54</sup>.

Do valor de despesa elegível aprovado, de € 8.648,1 M, apenas era considerado como despesa validada € 4.188,0 M, ou seja, 48,4% do valor aprovado, a que correspondia € 1.359,7 M de incentivo FEDER.

Do valor de incentivo atribuído, 59,0% (€ 802,5 M) tem natureza reembolsável.

### 3.3 – Gestão dos Sistemas de Incentivos

#### 3.3.1 – Análise das candidaturas

A análise das candidaturas e consequente elaboração da proposta de avaliação foi atribuída aos OI, utilizando, para o efeito o indicador “*Mérito do Projeto*”, em função dos critérios de seleção aprovados pela Comissão de Acompanhamento de cada um dos PO financiadores<sup>55</sup>, com exceção dos projetos enquadrados nas tipologias Vale Inovação (SI Qualificação PME) e Vale I&DT (SI I&DT), cuja metodologia de avaliação foi simplificada<sup>56</sup>.

<sup>54</sup>Destas 80 operações, 5 pertenciam ao regime contratual de investimento e 4 consideradas de interesse estratégico, representando € 1.700,3 M de investimento total, € 1.480,0 M de despesa elegível e € 189,3 M de incentivo.

<sup>55</sup>Nos termos previstos na alínea a) do n.º 1 do artigo 43.º do Modelo de Governação do QREN.

<sup>56</sup>Alterado para Projetos Simplificados, de acordo com as alterações introduzidas ao Regulamento do SI Qualificação PME pelas Portarias n.º 47-A/2012, de 24 de fevereiro e n.º 369/2012, de 6 de novembro.



A intervenção apenas dos recursos próprios dos OI foi reforçada no Manual de Procedimentos dos SI que instituiu que a avaliação do mérito do projeto não necessitaria da intervenção de peritos independentes, exceto nas candidaturas apresentadas ao SI I&DT.

Observou-se que as análises dos projetos enquadrados nas tipologias de investimento estabelecidas para o SI Inovação e SI Qualificação PME foram efetuadas com recurso às grelhas de avaliação, incluindo o referencial de mérito, mas baseadas somente nas apreciações desenvolvidas pelos técnicos responsáveis pela análise das candidaturas pertencentes à estrutura organizacional dos OI<sup>57</sup> e sem qualquer intervenção de peritos independentes habilitados a avaliar, designadamente, o grau de inovação dos projetos, as especificidades dos equipamentos e sua adequabilidade aos objetivos propostos, bem como a razoabilidade dos investimentos propostos pelo promotor.

Verificou-se que no âmbito do SI Inovação, em particular, as análises previstas nas grelhas de avaliação quanto ao indicador de mérito, para além de terem de apreciar o carácter inovador do projeto ao nível da empresa, do setor ou da política pública, tinham de graduar o nível de inovação, com a finalidade de hierarquizar os projetos apresentados, com vista à seleção e à aprovação dos melhores, situação que pode ter ficado comprometida com a ausência da avaliação do projeto por um perito.

Em sede de contraditório, as AG dos PO vieram, de forma geral, reconhecer a necessidade de peritos apenas no SI&DT, alegando que os OI intervenientes na execução dos SI detinham competências e conhecimentos específicos para assegurar o exercício da avaliação do mérito das candidaturas nas fases de análise e de acompanhamento.

O IAPMEI, na sua resposta, alegou que mesmo no contexto dos projetos da inovação produtiva “(...) *A avaliação da natureza inovadora está por isso ao alcance das equipas técnicas do IAPMEI, que possuem larga experiência na avaliação de projetos empresariais (...)*” e que a existência de pareceres especializados “(...) *foi considerada desnecessária e representaria um custo financeiro acrescido e uma complexificação do processo de análise sem tradução prática numa melhoria da qualidade da avaliação dos projetos*”.

Não obstante a capacidade técnica e experiência nos domínios em causa dos OI intervenientes na avaliação do mérito dos projetos, considera-se que o recurso a peritos externos, no âmbito da avaliação do mérito das candidaturas dos SI, não deveria ficar só e apenas circunscrito aos projetos enquadrados no SI&DT, prevendo-se a sua intervenção nos projetos enquadrados nos demais SI, particularmente no SI Inovação, sempre que se revele necessária.

Com efeito, os objetivos que estiveram na base da criação dos SI de acréscimo da produtividade e de competitividade das empresas, de promoção de novos potenciais de crescimento económico e de uma economia baseada no conhecimento e na inovação, não terão ficado bem patentes nos procedimentos adotados nas fases de análise e seleção dos projetos, designadamente pela ausência de pareceres especializados.

Com particular ênfase se destaca, também, a não intervenção de peritos independentes na apreciação do mérito dos projetos apresentados ao regime contratual de investimento, que abrange os projetos de valor superior a € 25 M, cuja aprovação deveria ser inquestionável quer do ponto de vista técnico, quer quanto aos pressupostos de viabilidade económica e financeira.

Em sede de contraditório, a AICEP referiu que a análise destas candidaturas “(...) *foi sempre assegurada pelos próprios meios dos Organismos Intermédios, não tendo sido previsto o recurso a peritos independentes (...)*. Acresce que, no caso dos grandes projetos de investimento, a AICEP detinha competências próprias e exclusivas

<sup>57</sup>Os quais, salvo raras exceções, não se deslocavam ao promotor nesta fase. Este procedimento não foi instituído no Manual de Procedimentos.

*na análise, negociação e contratualização dos projetos do Regime Contratual, consagradas no Decreto-Lei n.º 203/2003, de 10 de setembro.”*

Porém, a falta de intervenção de peritos foi precisamente apontada no Relatório de Auditoria n.º 29/2013-2.ª Secção, do Tribunal de Contas, como uma das causas da aprovação de um projeto que veio a ser posteriormente anulado, tendo então sido recomendado à AICEP a necessidade de garantir a credibilidade dos projetos.

Neste sentido, em sede de contraditório, a AG do POR Algarve, informou que “(...) no caso dos projetos do regime contratual do Portugal 2020 (acompanhados pela AICEP) esta AG irá procurar promover, quando necessário, o envolvimento de outros OI consoante as suas áreas de competências (ex: Turismo de Portugal) na emissão de pareceres aquando da análise das candidaturas”.

Conforme referido acima, no ponto 3.2.4, apuraram-se elevados montantes aprovados no conjunto dos projetos enquadrados no SI Inovação e SI Qualificação PME que ascendem a € 1.183,4 M no OI IAPMEI e € 1.492,4 M no OI AICEP, sendo que o regime contratual de investimento, de *per si* envolveu cerca de € 901,4 M<sup>58</sup> de FEDER, sem pareceres independentes de peritos especializados.

### **3.3.2 – Acompanhamento das operações**

De acordo com os protocolos celebrados entre as AG dos PO financiadores dos SI e os OI, o acompanhamento e verificação dos projetos coube aos OI.

Nos termos estabelecidos, o acompanhamento das operações pressupõe a verificação do previsto contratualmente, incluindo o acompanhamento dos resultados alcançados com base nas metas fixadas aquando da avaliação do mérito dos projetos, abrangendo a análise da execução física do investimento no seu local de realização, com vista à validação, ou não, das despesas declaradas pelos beneficiários finais, numa perspetiva de controlo da execução financeira associada à correspondente execução física. Segundo o instituído, os OI, na fase de acompanhamento dos projetos, deviam observância aos procedimentos definidos no Manual de Procedimentos dos SI, cuja conceção e aprovação coube às referidas AG, bem como à Orientação de Gestão (OG) n.º 02.REV2/POFC/2013, de 22 de novembro<sup>59</sup>, acerca das verificações de gestão<sup>60</sup>.

As AG instituíram para o acompanhamento dos projetos uma metodologia, que apesar de ter especificidades por PO, assenta numa base comum, que foi incorporada na atividade dos OI. Esta metodologia pressupõe, genericamente, as seguintes fases:

- ◆ Verificações administrativas relativamente a cada pedido de pagamento (PP) submetido pelos beneficiários - validação das despesas apresentadas, em termos de conformidade, exatidão e regularidade com as regras comunitárias e nacionais, envolvendo a apreciação da sua elegibilidade e a verificação de uma amostra de documentos de suporte (faturas e

---

<sup>58</sup>Inclui os projetos transitados do QCA III.

<sup>59</sup>Ou às versões anteriores 02/POFC/2008, de 1 de outubro e 02.REV1/POFC/2009, de 29 de maio.

<sup>60</sup>A metodologia inerente à fase de acompanhamento das operações ficou também definida de forma ampla nas descrições dos sistemas de gestão e controlo dos PO financiadores dos SI.



correspondentes comprovativos de pagamento), de pelo menos 10% de cada PP<sup>61</sup>, selecionada aleatoriamente pelo sistema informático<sup>62</sup>;

- ◆ Verificações no local – pressupunham a adoção de um conjunto de tarefas específicas com vista a aferir no local do investimento realizado os seguintes aspetos:
  - ◇ existência e organização do dossier da operação, com todos os elementos que o deviam integrar<sup>63</sup>;
  - ◇ existência dos originais dos documentos de despesa e de quitação, inscritos na lista de documentos, com o carimbo de comparticipação do FEDER;
  - ◇ existência dos equipamentos do projeto, devidamente identificados;
  - ◇ compatibilidade entre os bens adquiridos e a descrição constante do respetivo documento comprovativo da despesa;
  - ◇ avaliação dos equipamentos, garantindo-se que não foram adquiridos em estado de uso;
  - ◇ evidência da adequada publicitação do apoio comunitário;
  - ◇ eventuais alterações introduzidas ao projeto, bem como confirmação da respetiva aprovação pela entidade competente para o efeito;
  - ◇ confirmação do investimento realizado, e, em particular, se os equipamentos respeitam os requisitos técnicos e se encontram em condições de operacionalidade e funcionamento.

Concluiu-se que o Manual de Procedimentos dos SI, aprovado pelas AG, foi sujeito a diversas alterações ao longo do período de execução do QREN, existindo cinco versões deste documento, ao qual os OI estavam vinculados<sup>64</sup>.

Através da análise das diversas versões do Manual de Procedimentos dos SI, percecionou-se a mudança no processo de validação da despesa que estava previsto inicialmente, que levava em consideração os níveis de risco que deveriam ser identificados em relação a cada projeto, podendo conduzir o OI, desde logo, a adotar procedimentos mais exigentes, designadamente no que toca à deslocação ao beneficiário e ao local de realização do investimento.

De facto, na versão inicial do Manual de Procedimentos dos SI os critérios subjacentes ao procedimento de visita ao promotor estabeleciam de forma explícita a deslocação ao local de realização do investimento sempre que observadas as seguintes situações:

- ◆ Incentivo aprovado superior a € 1.000.000,00;
- ◆ Falta de transparência ou de rigor nos documentos de despesa apresentados;
- ◆ Persistência de não envio, nos prazos fixados, de documentos de despesa e relatórios de execução;

<sup>61</sup>Com exceção das operações de tipologias Vale I&DT e Vale Inovação, em que se aplicava um procedimento simplificado.

<sup>62</sup>Para este efeito, os promotores submetiam através do SIQREN os pedidos de pagamento e anexavam o conjunto de documentos de despesa selecionados pelo sistema.

<sup>63</sup>Normalmente definido pelas AG/OI e comunicado ao promotor aquando da celebração do contrato.

<sup>64</sup>1.ª versão de janeiro de 2009; 2.ª versão de junho de 2009; 3.ª versão de setembro de 2011; 4.ª versão de 14 de setembro 2012 e 5.ª e última versão a 30 de setembro de 2014.

- ◆ Evidência de incumprimento sistemático das normas relativas a informação e publicidade.

Realça-se ainda que no âmbito das competências delegadas, o OI deve observância aos procedimentos descritos no Manual de Procedimentos dos SI e que na versão inicial deste documento estava definido de uma forma clara o seguinte: “*As responsabilidades inerentes ao processo de validação de despesas decorrem das obrigações próprias das Autoridades de Gestão, devendo ser assumidas por todos os Organismos Técnicos que, sob a responsabilidade daquelas, são designados para o desempenho de funções neste domínio*”, situação que deixou de constar na redação das versões subsequentes.

Estas orientações contempladas na versão inicial do Manual foram substancialmente alteradas, destacando-se em especial a alteração ocorrida em relação à verificação no local, que passou a estar prevista apenas na fase de encerramento do investimento, logo a partir da 2.ª versão (junho 2009), surgindo uma redação de “*verificação no local de operações singulares*”, claramente associada às AG dos PO financiadores, na execução dos seus planos anuais de controlo interno. Esta redação manteve-se nas versões seguintes do Manual de Procedimentos dos SI, não havendo disposição que impusesse aos OI a realização de visita ao local sempre que existisse risco inerente à operação, independentemente da fase de execução em que se encontrasse o projeto.

Quanto às verificações no local, inseridas nos planos anuais de controlo das AG, a AG do POR Centro, nas suas alegações, veio referir que “*As fragilidades resultantes da realização das verificações no local no encerramento das operações encontram-se mitigadas no modelo de gestão do Portugal 2020, pela adoção de procedimentos distintos, enquadrados na Norma nº 02/AD&C/2015 – Verificações de Gestão, tendo informado que a Descrição do Sistema de Gestão e Controlo do Centro 2020 já prevê que“(...) As verificações no local serão efetuadas quando a operação está em execução física e financeira, dependendo ainda das características da operação, do montante da contribuição pública, do nível de risco e da extensão das verificações administrativas.*”

AG do POFC, em sede de contraditório, alegou que “*(...) não pode esta AG concordar com as várias constatações efetuadas ao longo do relato pelo TC, quando refere de forma recorrente que as verificações no local realizadas pelos OI ocorriam apenas no encerramento do investimento e que o acompanhamento dessas operações se baseou no mero controlo da execução financeira, através da análise dos pedidos de pagamento apresentados pelos beneficiários.*”

No entanto, o que se verificou em auditoria foi que os controlos efetuados pelos OI nos termos do Manual de Procedimentos dos SI foram realizados, de forma geral, na conclusão física dos projetos, sem estar previsto o procedimento de uma visita ao local com base em critérios de risco, a partir da 2.ª versão do Manual. Numa visão global do modelo de acompanhamento e controlo do QREN, esta lacuna teve consequências mais visíveis nos PO regionais, dado a menor expressão financeira dos projetos enquadrados nos SI, que teve como consequência a sua menor expressão nas amostras do plano anual de cada AG, comparativamente com o que se verificou no POFC.

Constatou-se que os OI efetuaram as verificações no local, salvo algumas exceções, sempre em momento posterior à solicitação pelo promotor do pagamento a título de reembolso final (PTRF), ou seja, quando as despesas de investimento estavam totalmente realizadas e pagas e apenas nos projetos maioritariamente corpóreos, conforme dispõe o Manual de Procedimentos dos SI<sup>65</sup>, na sua última versão, bem como a OG acerca das verificações de gestão<sup>66</sup>.

<sup>65</sup>Ponto 7 – Acompanhamento da Execução

<sup>66</sup>OG n.º 02/POFC/2008, de 1 de outubro; OG n.º 02.REV1/POFC/2009, de 29 de maio; OG n.º 02/REV2/POFC/2013, de 22 de novembro.





Esta prática não foi a mais adequada face às alterações ocorridas na norma de pagamentos, que se traduziu na menor exigência aquando da efetivação dos adiantamentos aos projetos e que veio a traduzir-se, frequentemente, na emissão de ordens de devolução em sede de apuramento final dos incentivos. Destaca-se o número de ordens de devolução emitidas quer pelo OI IAPMEI, quer pelo OI AICEP, de 1500 e 768, respetivamente, o que representa a emissão de ordens de devoluções em 25%<sup>67</sup> e 20,3%<sup>68</sup> dos projetos apoiados por cada OI.

No conjunto das operações selecionadas para verificação confirmou-se que o acompanhamento dessas operações se baseou no mero controlo da execução financeira, através da análise dos pedidos de pagamento apresentados pelos beneficiários, com a finalidade de libertação do fundo europeu (FEDER), não se detetando, ao longo da execução dos projetos, verificações ou análises acerca do grau ou nível de cumprimento dos objetivos alcançados face ao contratualizado.

Realça-se também que a análise baseada no indicador de mérito, com a utilização de grelhas de avaliação, acompanhava o projeto até ao final, ou seja, até à designada “fase de encerramento do projeto”<sup>69</sup>, devendo ser um instrumento dos OI no acompanhamento das operações, nas diferentes fases do seu ciclo de vida, situação que só foi prevista no SI I&DT.

Na realidade o conhecimento integrado do modelo de avaliação instituído nos SI do QREN enfatiza a avaliação no mérito dos projetos, e como tal, esta avaliação para ser eficaz, não se deveria circunscrever apenas às fases de análise e seleção<sup>70</sup>, de encerramento do investimento (com a atribuição da primeira parcela correspondente ao prémio de realização) e de encerramento do projeto (com a concessão da segunda parcela e última do prémio de realização), mas também à própria fase de acompanhamento da operação.

Salienta-se também que as fases de encerramento do investimento e encerramento do projeto são sempre antecedidas de um recálculo do mérito atribuído na fase de aprovação do projeto, nas quais se apresentam como fundamentais os resultados entretanto obtidos, na medida em que se avaliam os objetivos alcançados, face aos compromissos contratualizados. É neste recálculo que se fundamenta a conversão de uma parte do incentivo reembolsável em apoio a fundo perdido ou, na ausência de resultados, a exigência à empresa da devolução da totalidade do incentivo entretanto concedido, seja ele incentivo reembolsável ou a fundo perdido.

Dá-se nota da particularidade da avaliação do mérito na fase do encerramento do projeto que determina a resolução do contrato de concessão de incentivos, se a pontuação associada ao recálculo do mérito do projeto, nesta sede, for inferior ao limiar de seleção que determinou a sua escolha.

### 3.3.3 – Pagamento dos apoios nos SI

Os pagamentos aos beneficiários dos projetos foram efetuados de acordo com as “Normas de Pagamento”, aprovadas pelas AG dos PO, que fixaram as modalidades e tipos de pagamentos a realizar aos beneficiários dos apoios, no âmbito dos SI, a saber:

---

<sup>67</sup>1.500/6.011

<sup>68</sup>768/3.782

<sup>69</sup>Coincidente com o terceiro ano após a fase de encerramento do investimento, no caso do SI Inovação.

<sup>70</sup>Aquando da proposta de decisão da candidatura à comissão de seleção, mediante aprovação posterior da comissão diretiva da AG do PO em causa.

- ◆ Norma de Pagamento relativa a todos os SI do QREN, que regulou “(...) os pagamentos de incentivos às empresas de qualquer natureza e sob qualquer forma jurídica, bem como, nos casos específicos previstos nos regulamentos dos sistemas de incentivos, às associações empresariais, às entidades do Sistema Científico e Tecnológico (SCT) e às entidades públicas”<sup>71</sup>;
- ◆ Norma de Pagamento destinada exclusivamente às tipologias de projeto Vale I&DT e Vale Inovação do QREN, que regulou apenas os pagamentos destas tipologias<sup>72</sup>;

Os tipos de pedidos de pagamento, a escolher pelos promotores, foram os que se enunciam:

- ◆ Pagamento a “título de adiantamento contra garantia” (PTA – garantia), em que o pagamento do incentivo era efetuado mediante a apresentação de garantia pelo promotor, sem a correspondente contrapartida de despesa de investimento validada pelo OI;
- ◆ Pagamento a “título de adiantamento contra fatura” (PTA – fatura), em que o pagamento do incentivo era efetuado mediante a apresentação de faturas de despesas de investimento elegíveis ainda não liquidadas;
- ◆ Pagamento a “título de reembolso”, em que o pagamento do incentivo era realizado contra apresentação de despesas de investimento elegíveis realizadas e pagas, podendo estes pedidos de pagamento assumir os tipos intercalar (PTRI) ou final (PTRF).

Os pagamentos aos beneficiários dos SI iniciaram-se apenas em 2008, tendo por base a norma inicial de pagamentos que previa as três modalidades acima referidas.

No âmbito da auditoria verificou-se que a norma inicial de pagamentos dos SI sofreu, ao longo do período de execução do QREN, diversas alterações. A primeira em março de 2009<sup>73</sup>, a segunda em junho de 2010<sup>74</sup>, a terceira em agosto de 2010<sup>75</sup> e a quarta, e última, em novembro de 2012<sup>76</sup>.

De forma sistematizada, verificou-se que, até março de 2009, o pagamento concedido aos beneficiários era efetuado a título de adiantamento, consubstanciado numa ordem de pagamento de fundos europeus (FEDER) no valor correspondente ao adiantamento apurado (PTA)<sup>77</sup>, mediante a “(...) apresentação de uma garantia bancária ou de garantia prestada no âmbito do Sistema Nacional de Garantia Mútua (...)”, prestada pelas empresas e emitida a favor do Organismo Pagador (IAPMEI)<sup>78</sup>, ou era efetuado a título de reembolso (PTR), sendo apresentados os comprovativos<sup>79</sup> da despesa realizada e, comprovada a

<sup>71</sup>Instituída pela Orientação de Gestão (OG) n.º 4/2008, de 26 de maio, alterada pelas: OG n.º 04.REV1/2009, de 3 de março; OG n.º 04.REV2/2010, de 18 de junho; OG n.º 04.REV2.1/2010, de 10 de agosto; e OG n.º 04.REV3/2012, de 22 de novembro.

<sup>72</sup>OG n.º 5/2008, de 19 de dezembro de 2008.

<sup>73</sup>Instituída pela OG n.º 04.REV1/2009, da Rede de Incentivos QREN, de 3 de março

<sup>74</sup>Instituída pela OG n.º 04.REV2/2010, da Rede Incentivos QREN, 18 de junho.

<sup>75</sup>Instituída pela OG n.º 04.REV2.1/2010, da Rede Incentivos QREN, 10 de agosto.

<sup>76</sup>Instituída pela OG n.º 04.REV3/2012, da Rede de Incentivos QREN, 22 de novembro.

<sup>77</sup>Tendo por base diferentes escalões com taxas de adiantamento específicas: até € 5 M – 35%; a parcela entre € 5 M e € 25 M – 25%; e a parcela acima de € 25 M – 15% - versão inicial; 50% do incentivo contratado - última versão.

<sup>78</sup>No caso dos projetos enquadrados nas CAE pertencentes ao setor do turismo o organismo pagador foi o Turismo de Portugal.

<sup>79</sup>Nesta modalidade era apresentada a seguinte documentação: declaração de despesa de investimento elaborada em conformidade com as regras e procedimentos definidos para esse efeito, que incluía o mapa de despesa do investimento efetivamente paga, validada pelo Revisor Oficial de Contas, sendo que no caso de projetos com despesa elegível aprovada inferior a €200.000, por opção do promotor, esta declaração podia ser validada por um Técnico Oficial de Contas;



situação regularizada perante a administração fiscal, a segurança social e as entidades pagadoras dos incentivos. No caso particular das entidades públicas ou sem fins lucrativos (associações empresariais e entidades do SCT) poderia existir a modalidade que admitia o pagamento em função das despesas de investimento comprovadas apenas contra faturas.

Constatou-se que a partir de novembro de 2009, dá-se início a uma nova fase no que se relaciona com o pagamento dos fundos europeus associados aos SI, adotando-se como prática a modalidade mista de “*Adiantamento contra garantia e pagamento a título de reembolso*”, ou seja, o pagamento de FEDER com cobertura apenas parcial por garantia bancária ou garantia prestada no âmbito do Sistema Nacional de Garantia Mútua.

Na realidade, verificou-se que a partir dessa data a norma de pagamento passou a prever a possibilidade de adiantamento às empresas até ao limite máximo de 50% do incentivo aprovado, mediante a apresentação de uma garantia bancária ou de garantia prestada no âmbito do Sistema Nacional de Garantia Mútua, no valor de apenas 70% do adiantamento, quando até novembro de 2009 era de 100%<sup>80</sup>. Esta alteração deu origem a que, se o beneficiário optasse por esta modalidade, 15% do incentivo concedido pudesse ser adiantado sem necessidade de ser prestada qualquer garantia.

A versão inicial da norma de pagamentos previa o prazo máximo de 12 meses a contar do pagamento efetivo do adiantamento, para a comprovação da realização e pagamento das despesas de investimento correspondentes ao valor do adiantamento, sem prejuízo do cumprimento da calendarização prevista para a realização do projeto, sendo essa comprovação efetuada através dos PTRI subsequentes. Assim, caso o beneficiário não comprovasse a realização e o pagamento das despesas de investimento naquele prazo, o Organismo Pagador poderia sempre acionar a garantia bancária, designadamente para efeitos de devolução do incentivo não comprovado.

Já na versão que vigorou a partir de novembro de 2009, o promotor passou a dispor de um prazo bastante mais alargado para a comprovação do investimento efetivamente realizado e pago<sup>81</sup>, podendo, consoante a data que ocorresse primeiro, acontecer nos seguintes momentos: no pedido de pagamento final ou três anos após o ano de pagamento do adiantamento ou até 30 de setembro de 2015. Foi, no entanto, estabelecido o prazo de 180 dias para a confirmação das despesas realizadas e pagas relativamente à parcela do adiantamento não coberto por garantia (15%).

Acresce ainda que para a libertação do adiantamento deixou de ser importante a demonstração de 5% de investimento realizado e pago, passando a ser apenas obrigatória a comprovação do início do investimento com um único documento de despesa (fatura ou até mesmo outro documento probatório equivalente).

Também se verificou que a modalidade de “*Adiantamento contra fatura*” foi alargada à generalidade dos beneficiários privados, passando a estar previsto o adiantamento do incentivo mediante a apresentação de faturas ou de outros documentos equivalentes, situação que, até então, estava reservada a alguns beneficiários (associações empresariais, entidades do SCT e entidades públicas).

Houve ainda uma outra alteração substancial, relativa à manutenção da garantia bancária após encerramento das operações com incentivo reembolsável (SI Inovação e em alguns projetos do SI I&DT). Se inicialmente os beneficiários de incentivos reembolsáveis, no momento do acerto final e

---

autorização para verificação da situação regularizada perante a Administração Fiscal, a Segurança Social e as entidades pagadoras dos incentivos.

<sup>80</sup>QCA I, II, III e início do QREN (1989 a 2009).

<sup>81</sup>Parcela do adiantamento coberto pela garantia bancária.

encerramento do projeto por parte do OI, tinham de apresentar, ou manter em vigor<sup>82</sup>, uma garantia bancária correspondente a 35% do incentivo reembolsável em dívida, a partir de novembro de 2009 esta exigência deixou de vigorar, ficando os OI, no caso das PME, sem qualquer garantia, em caso de incumprimento do plano de reembolso fixado.

Naturalmente que estas medidas facilitadoras da utilização dos fundos europeus por parte das empresas deveriam ter sido reforçadas com mecanismos de monitorização física e financeira dos projetos que conduzissem, designadamente, à salvaguarda dos fundos públicos, nomeadamente através do acompanhamento no local dos projetos ao longo da sua execução, por forma a obviar eventuais riscos de declaração de despesa por parte dos beneficiários sem correspondência a investimento concretizado e a fornecimento efetivo de bens e ou serviços<sup>83</sup>.

Realça-se que de acordo com os procedimentos implementados, salvo algumas situações (denúncia ou desconfiança), as diretrizes para as verificações no local nunca se alteraram, ou seja, estas verificações só ocorreram na fase de encerramento do investimento e apenas nos projetos cujo investimento era maioritariamente corpóreo, enquadrados, na sua maioria, no SI Inovação, excluindo, assim, a esmagadora maioria dos projetos dos SI I&DT e Qualificação PME.

As alterações introduzidas na norma de pagamentos marcaram a diferença na gestão dos fundos europeus que cofinanciaram os SI. As sucessivas alterações ocorridas denotam, assim, uma maior abertura e facilidade quanto à libertação dos fundos europeus às empresas e à economia eventualmente com o propósito de atenuar a crise económica e financeira que afetou Portugal e que culminou no Programa de Ajustamento Económico e Financeiro celebrado com o FMI, a CE e o BCE. Contudo, estas alterações à forma de concessão dos fundos europeus não foram acompanhadas de outras medidas adequadas que acautelassem a salvaguarda e a recuperação dos recursos públicos envolvidos.

Em sede de contraditório, o Secretário de Estado do Desenvolvimento e Coesão, veio considerar “(...) não existir ligação entre as devoluções FEDER por realizar no final do QREN e as alterações efetuadas à norma de pagamentos do QREN, mais concretamente as que incidiram sobre os adiantamentos concedidos”.

Sobre o observado, este Tribunal não pode deixar de evidenciar os elevados montantes por recuperar no âmbito dos SI QREN, designadamente dos geridos pelos OI IAPMEI e AICEP, que ascenderam a € 176,4 M, dos quais € 107,1 M<sup>84</sup> eram oriundos da carteira de projetos do IAPMEI, e os remanescentes € 69,3 M<sup>85</sup> resultavam de dívidas dos beneficiários finais do conjunto de operações da AICEP. Estes montantes não se verificaram nos Sistemas de Incentivos do III Quadro Comunitário de Apoio, onde os adiantamentos foram objeto de garantias bancárias.

---

<sup>82</sup>No caso de terem optado pela modalidade PTA – garantia.

<sup>83</sup>O que significava que eventuais riscos não acautelados poderiam ter tido impacto nos resultados para o nível de erro na estratégia de auditoria associada aos SI do QREN, dada a relevância do valor de fundos europeus envolvidos no subconjunto de operações incluídas nos SI do QREN (cerca de 27,8% do total do FEDER).

<sup>84</sup>À data de 23 março de 2017.

<sup>85</sup>À data de 31 de outubro de 2016.



### 3.4 – Sistemas de gestão e controlo implementados

#### 3.4.1 – Sistema de gestão e controlo implementado no OI IAPMEI

Nos termos dos protocolos celebrados com as AG dos PO financiadores dos SI é da responsabilidade do IAPMEI, enquanto OI, intervir nos domínios descritos no ponto 3.2.1.1, nas tarefas delegadas pelas AG.

##### 3.4.1.1 – Estrutura organizacional

O IAPMEI dispunha de uma direção de serviços – a DIN – “*Direção de Investimento para a Inovação e Competitividade Empresarial*”, que se encontrava na dependência do Presidente do Conselho de Administração e era constituída por dois departamentos de análise e três departamentos de acompanhamento e verificação, de forma a assegurar o princípio da separação de funções entre a análise e o acompanhamento/verificação dos projetos, como foi definido para o QREN.

No Diretor da DIN estavam subdelegados os principais atos inerentes à gestão e ao acompanhamento das operações enquadradas nos SI, que decidia, por proposta dos dirigentes dos departamentos acima referidos.

A DIN concentrava os recursos humanos afetos às competências assumidas pelo IAPMEI enquanto OI, contando para este efeito, no final de 2015, com cerca de 109 elementos<sup>86</sup>.

O processo decorria sob o princípio da supervisão hierárquica entre a apreciação técnica das candidaturas e a decisão interna, uma vez que era segmentado em quatro níveis de responsabilização: Coordenação, Departamento, Direção e Conselho Diretivo, que validavam sucessivamente os pareceres técnicos e asseguravam a sua uniformidade. Só após este processo, é que os pareceres do OI IAPMEI eram remetidos para apreciação pela Comissão de Seleção.

A apreciação dos pedidos de reembolso dos beneficiários e a decisão sobre as propostas de pagamento ou de devolução de incentivos, era efetuada ao nível da DIN, observando também os mesmos níveis de supervisão hierárquica na validação das propostas técnicas. Só após a decisão sobre os pedidos de pagamento dos beneficiários, que davam origem a ordens de pagamento ou a ordens de devolução, é que eram enviados, para o departamento financeiro da DGR, os dados necessários para a emissão e processamento da respetiva ordem.

Segundo se apurou, era realizada uma “*distribuição de cargas*” de forma a garantir o cumprimento dos prazos de análise das candidaturas e as equipas eram reforçadas pontualmente com elementos de outras direções, departamentos, ou contratados em regime de outsourcing, sempre com o objetivo de ser assegurado o princípio da segregação de funções, garantindo-se que o mesmo elemento técnico não tivesse intervenção simultaneamente nas fases de análise e de verificação de um mesmo projeto.

A DIN contava com o apoio do departamento de gestão de produto (DpGO) que também estava na sua dependência direta, com vista a assegurar a melhoria contínua dos produtos e das metodologias no âmbito dos incentivos, designadamente do sistema de informação SIGI.

Na estrutura organizacional do IAPMEI, a área de auditoria e controlo dependia diretamente do Presidente do Conselho de Administração, respeitando os princípios inerentes à implementação de um

<sup>86</sup>Nos termos indicados nas descrições do sistema de gestão e controlo dos PO, em finais de 2015, elaboradas nos termos do artigo 21.º do Regulamento (CE) n.º 1828/2006, da Comissão, de 8 de dezembro.

adequado sistema de controlo interno. No entanto, esta área não elaborava qualquer plano de controlo de operações enquadradas nos SI.

O departamento de apoio jurídico e contencioso (DJC) colaborava nas tarefas de recuperação de incentivos, especialmente por via judicial.

### 3.4.1.2 – Sistemas de informação

Constatou-se que o IAPMEI dispõe de um sistema próprio, o Sistema Integrado de Gestão de Incentivos (SIGI) que funciona em ligação direta e automática com o SIQREN, tendo sido assegurada a transferência automática de dados para os respetivos sistemas de informação de cada um dos PO, relacionada com as várias fases do ciclo de vida dos projetos.

Verificou-se que o SIGI integrava uma aplicação *online* dos incentivos, designada por “Conta Corrente dos Incentivos”, que assegurava a maior parte da interação com os promotores em qualquer fase do ciclo de vida das operações, podendo ser consultada pelas empresas numa área reservada.

### 3.4.1.3 – Acompanhamento das operações

O acompanhamento da execução das operações aprovadas pelo IAPMEI consistiu na verificação dos pedidos de pagamento apresentados pelos beneficiários, o que constituiu a principal verificação administrativa, baseadas numa análise documental, vertida na ferramenta concebida para o efeito, a FAPPI.

Regra geral, as verificações no local só se realizaram em sede de encerramento dos projetos, existindo uma ferramenta própria – a FACIE, que integrava os dados relativos à verificação física e documental no local de realização do investimento, bem como o apuramento do incentivo total e o valor do pagamento final ou da devolução a ser emitida, consoante a situação.

Apurou-se que o IAPMEI procedia à verificação física no local do investimento, sempre que as operações dispusessem de um investimento corpóreo superior a 50% do investimento elegível. Relativamente aos projetos de natureza incorpórea, enquadrados no SI Qualificação PME, foi adotado o procedimento de obtenção de evidência das despesas realizadas (ex: cópia dos estudos, bilhetes de avião, folhetos relativos a participação em feiras, fotos dos stands, etc.).

Só em casos excecionais, de denúncias ou de deteção de anomalias, o IAPMEI procedia no local ao acompanhamento da execução das operações.

A verificação dos objetivos, metas ou outras condicionantes diretamente associadas à aferição dos resultados das operações apenas era realizada na fase de “*encerramento do investimento*” e/ou na fase de exploração do investimento – designada por fase de “*encerramento do projeto*”.

O encerramento contratual só se registava aquando do cumprimento de todas as cláusulas estabelecidas no contrato. No caso das operações enquadradas no SI Inovação este momento sucedia apenas após o promotor cumprir o plano de reembolso do incentivo.

Dos trabalhos desenvolvidos em relação às operações selecionadas confirmou-se que o acompanhamento das operações privilegiou sobretudo a vertente da execução financeira, através das verificações administrativas e documentais, deixando para o final as verificações no local e a



concretização das tarefas/procedimentos de avaliação dos objetivos, incluindo a reavaliação do mérito do projeto, bem como a quantificação dos indicadores/metras de realização e de resultado.

Sobre esta matéria, o IAPMEI, em sede de contraditório, veio referir que “(...) aplicou os procedimentos definidos para o efeito, promovendo de forma sistemática visitas de verificação em sede de encerramento, aos projetos de natureza corpórea”, salientando, no entanto, (...) que esta matéria tem vindo a ser objeto de melhoria, tendo sido realizadas em 2017, 105 visitas de acompanhamento a empresas com projetos em execução por parte dos respetivos gestores de projeto. A reforçar o acompanhamento in loco dos projetos, e sempre que seja considerado necessário, foi estabelecido internamente, com o Departamento de Proximidade Regional um plano complementar de realização de visitas de acompanhamento a empresas com projetos aprovados no PT2020. Em conformidade com o reforço do acompanhamento de projetos, o Sistema de Gestão de Incentivos – SIGI, do IAPMEI, passou a conter o registo dessas verificações in loco que vão ocorrendo ao longo da execução dos projetos.”

Uma vez que as verificações administrativas eram realizadas sobre uma amostra de documentos apurou-se o valor da despesa analisada pelo IAPMEI e o seu peso no total da despesa elegível executada, ou seja validada (embora usualmente referida como “despesa certificada” pelo OI). Os resultados são os que se apresentam seguidamente.

**Quadro 7 – Despesa verificada administrativamente (IAPMEI)**

(em milhões de euros)

P.O.	Amostra aleatória (*) (1)	Amostra manual (**) (2)	Total dos documentos verificados (3) = (1)+(2)
POFC	487,9	127,8	615,7
POR Norte	135,2	54,8	190,0
POR Centro	98,1	48,4	146,6
POR Lisboa	15,3	5,9	21,2
POR Alentejo	24,7	14,0	38,7
POR Algarve	10,1	4,7	14,8
<b>Total</b>	<b>771,2</b>	<b>255,6</b>	<b>1.026,9</b>

(\*) amostra selecionada automaticamente pelo sistema.

(\*\*) amostra definida pelo IAPMEI.

Fonte: IAPMEI - Dados reportados a 31 de outubro de 2016.

Dos 609.968 documentos de despesa apresentados pelos beneficiários, foram verificados 101.281, cujo valor ascendia a € 1.026,9 M, representando 40,9% do total da despesa validada (€ 2.511,5 M). A despesa verificada administrativamente por este OI foi para além do que estava estabelecido no Manual de Procedimentos dos SI, ou seja, da amostra aleatória de 10%. Analisadas as razões que conduziram este OI a verificar mais documentos de despesa (19.958) do que os fixados na amostra aleatória (81.323), constatou-se que tal se ficou a dever à necessidade de assegurar a “representatividade”, no âmbito dos pedidos de pagamento em causa, à existência de dúvidas quanto à “natureza da despesa” e ao facto de estarem associados a “contratos relevantes”.

De forma a se perceber a representatividade dos projetos verificados no local no universo dos encerrados no domínio de intervenção deste OI, apresenta-se o quadro que se segue.

**Quadro 8 – N° de visitas no local e despesa validada (OI IAPMEI)**

(em milhões de euros)

P.O.	N° projetos encerrados (1)	Despesa validada (2)	N° Visitas local realizadas (*) (3)	Despesa verificada nas visitas ao local (4)	% visitas realizadas (5) = (3)/(1)	% despesa verificada nas visitas (6) = (4)/(2)
POFC	1.720	1.585,7	860	1.319,0	50,0	83,2
POR Norte	2.134	425,5	570	335,6	26,7	78,9
POR Centro	1.371	302,0	468	247,7	34,1	82,0
POR Lisboa	191	90,8	85	53,4	44,5	58,8
POR Alentejo	409	82,4	57	74,5	13,9	90,4
POR Algarve	186	25,1	36	15,0	19,4	59,7
<b>Total</b>	<b>6.011</b>	<b>2.511,5</b>	<b>2.076</b>	<b>2.045,2</b>	<b>34,5</b>	<b>81,4</b>

Fonte: IAPMEI - Dados reportados a 31 de outubro de 2016.

Observa-se que foram verificados no local de realização do investimento 2.076 projetos que envolveram € 2.045,2 M de despesa validada.

Em termos globais, 34,5% dos projetos foram objeto de verificação no local, sendo que 41,4% destes incidiram em operações do POFC. Globalmente, o valor de despesa verificado na totalidade das visitas representou 81,4% do total de despesa validada pelo IAPMEI, representando a despesa verificada do POFC cerca de 64,5%.

A abordagem por SI evidencia que a grande maioria dos projetos acompanhados no local de realização do investimento se enquadra no SI Inovação, confirmando a regra instituída no Manual de Procedimentos SI, uma vez que é neste SI que são maioritariamente apoiados os investimentos em ativos corpóreos<sup>87</sup>.

Constata-se que cerca de 90% dos projetos e da despesa validada no SI Inovação foi verificada no local de realização do investimento, enquanto que no SI I&DT foram registadas visitas no local em 48% dos projetos, cuja representatividade da despesa verificada significou 69,6% do total da despesa validada desse SI. Por seu lado, no SI Qualificação PME foram desencadeadas visitas no local em apenas 10% dos projetos, tendo-se verificado nessas deslocações aos beneficiários 38,1% da despesa validada nesse SI, facto que se fica a dever aos procedimentos alternativos para comprovação das despesas imateriais destas tipologias de investimento (cópia dos estudos, catálogos, fotografias da presença em feiras, etc).

### 3.4.1.4 – Verificação de operações

De uma forma geral formulam-se as seguintes observações relativamente às operações auditadas no IAPMEI:

- ◆ Não se encontraram evidências de orçamentos que suportassem o plano de investimentos dos projetos, o que fragiliza a apreciação da elegibilidade da despesa no que toca à prática de preços de mercado e das regras da concorrência, com exceção dos projetos inseridos no SI I&DT, em que os pareceres dos peritos independentes abordavam este aspeto;

Sobre esta observação o IAPMEI, em sede de contraditório, informou que no âmbito do Portugal2020 criou e disponibilizou aos beneficiários um manual de “*Boas Práticas para a*

<sup>87</sup>Enquadrados nas tipologias de inovação produtiva e de empreendedorismo.





*apresentação de Pedidos de Pagamento” que prevê que “Devem ainda ser remetidos os contratos, orçamentos, autos de medição, propostas, notas de encomenda, referenciados nos documentos de despesa imputados.” Esta prática é reforçada, sempre que são identificadas despesas que, quer pela sua representatividade, quer por quaisquer outras questões que suscitem dúvidas através do pedido de outras evidências, nomeadamente consultas ao mercado, que permitam assegurar a razoabilidade da despesa”.*

- ◆ Apesar de se ter fixado nos avisos de concurso uma data limite para a comunicação ao promotor da decisão sobre a candidatura, verificou-se que tal não evitou um alargado período de tempo entre a decisão de aprovação da candidatura pelas AG dos PO e a data em que ocorreu a celebração do contrato;

Quanto a esta matéria, nas suas alegações, o IAPMEI realçou que mobilizou os recursos disponíveis de forma a otimizar o melhor possível a capacidade de resposta, tendo em conta a concentração de projetos em algumas fases do QREN e a necessidade de responder às diversas frentes, salientando, ainda, “(...) que o período crítico de execução e encerramento do QREN decorreu sobre fortes restrições orçamentais no Estado com impacto na possibilidade de recrutamento e de subcontratação para fazer face às solicitações.”

- ◆ A verificação do investimento no local só ocorreu na fase de encerramento do investimento dos projetos e naqueles cujos investimentos eram maioritariamente corpóreos;
- ◆ O encerramento das operações pelo OI ultrapassou os prazos previstos no protocolo celebrado com as AG, tendo-se observado demoras no apuramento do saldo final em todas as operações auditadas;
- ◆ Na operação n.º 5331 constatou-se que, na FACI, foi atribuído, pela AG do POFC, ao critério “contributo para a política pública nacional/regional de I&DT”, a pontuação máxima. Todavia, observou-se que o parecer do painel de peritos graduou fundamentadamente o mesmo critério com classificação inferior, o que conduziria a que, na fórmula final, o indicador de mérito do projeto fosse inferior ao mínimo exigido (de 3) e impediria a seleção dessa candidatura. Em sede de contraditório a AG e o IAPMEI vieram justificar a divergência apontada, fundamentando a pontuação atribuída ao projeto;
- ◆ Na operação n.º 7680, observou-se que o projeto era desajustado à realidade, apresentando sempre dificuldades de execução. Um acompanhamento atempado, designadamente através de uma verificação no local, poderia ter evitado a realização deste investimento nos termos em que foi aprovado, com os resultados negativos constatados na auditoria;

Em sede de contraditório, o IAPMEI veio referir que “(...) as avaliações em sede de candidatura são efetuadas sobre ações a realizar manifestadas e assumidas pela empresa, bem como sobre os impactos previsionais dessas ações (...)”. Todavia, observou-se, no âmbito da auditoria, que apesar desta operação ter sido enquadrada na tipologia de inovação produtiva, tinha uma componente de viagens e prospeção nos mercados de Angola e Espanha, pelo que um adequado acompanhamento, designadamente através de procedimentos de avaliação das evidências dos contactos concretizados, dos clientes angariados e respetivas encomendas, teriam obviado o desfecho registado nesta operação.

- ◆ Na operação n.º 39301, observou-se que o investimento havia sido deslocalizado para um concelho distinto do aprovado, não tendo tal facto sido comunicado ao OI IAPMEI, o que constitui uma obrigação contratual. Também se constatou que os originais da despesa da operação não se encontravam no respetivo dossier. Ambas as situações não se encontram relatadas na FACIE pela empresa de auditoria que procedeu à verificação in loco, não existindo também evidência de que as conclusões produzidas por esta empresa tenham sido validadas pelo OI. Ambas as situações foram justificadas, em sede de contraditório, pelo IAPMEI, que

acrescentou que “(...) o acompanhamento do trabalho dos auditores externos, (...) tem vindo a merecer um acompanhamento mais próximo, incluindo a incorporação de mecanismos de registo de informação no sistema que permitam evidenciar o trabalho desenvolvido”.

- ◆ O IAPMEI assegurou a aferição do estatuto dimensional das empresas através do “*Sistema de Certificação Eletrónica PME*”.

### 3.4.2 – Sistema de gestão e controlo implementado no OI AICEP

Nos termos dos protocolos celebrados com as AG dos PO financiadores dos SI<sup>88</sup> é da responsabilidade da AICEP, enquanto OI, assegurar, nos domínios descritos no ponto 3.3.2, as tarefas delegadas pelas AG.

#### 3.4.2.1 – Estrutura organizacional

A estrutura adotada pela AICEP acolheu uma lógica de gestão de clientes, repartida por dois grupos distintos:

- ◆ Grandes Empresas (GE) – onde se enquadram as empresas (ou clientes) que apresentam investimentos superiores a € 25 M, bem como as empresas com faturação anual consolidada superior a € 75 M<sup>89</sup>;
- ◆ Pequenas e Médias Empresas (PME) – onde se enquadram as restantes empresas, que têm em vista a internacionalização.

Adicionalmente, a AICEP considerava ainda um terceiro grupo de clientes institucionais, no qual incluía as associações setoriais e empresariais.

Nos termos dos seus estatutos, a AICEP dispõe de uma Rede de Delegações no Estrangeiro. À data dos trabalhos da presente auditoria, existiam cerca de 40 Delegações, que em função do mercado, desenvolviam atividade na área da angariação de investimento estrangeiro e/ou da promoção da oferta nacional.

A AICEP adota um organograma assente num primeiro pilar “*Áreas de Negócio*”, a quem compete acompanhar os assuntos relacionados com a sua carteira de empresas (com equipas comerciais divididas entre GE ou PME) e, num segundo pilar, que atua abaixo deste, designado como “*Áreas de Apoio ao Negócio*”, que inclui cinco direções, por onde se repartem os recursos afetos à atividade da AICEP, enquanto OI.

Tendo em conta a descrição do sistema de gestão e controlo de setembro de 2015, a AICEP, enquanto OI, contava com 127 colaboradores.

---

<sup>88</sup>Elaborado e aprovado em 2008, por todas as AG financiadoras. Trata-se de um documento de caráter instrumental que “(...) tem como objetivo assegurar a equidade e a gestão eficaz dos fundos, de acordo com os princípios da boa gestão financeira e de acordo com as disposições regulamentares constantes em diferentes documentos de natureza e alcance variados (normativos, orientações técnicas, orientações de gestão, etc). Assim, foi atualizado com regularidade de forma a integrar as alterações ocorridas nos regulamentos específicos, nas orientações técnicas ou de gestão.”

<sup>89</sup>Conforme se encontra previsto nos seus Estatutos.



Segundo se percebeu, toda a atividade do OI AICEP está dependente da equipa da “Área de Negócio”, que promove e capta investimentos. De acordo com o levantamento realizado, o relacionamento com os promotores dos projetos enquadrados nos SI é assegurado por um “*Gestor de Cliente*”, integrado numa das equipas comerciais, classificadas pela AICEP, como “canais privilegiados de acesso aos promotores”, pertencentes ao primeiro pilar “*Áreas de Negócio*”.

Também se apurou que as equipas comerciais das designadas Grandes Empresas (GE) e a Direção “Incentivos GE” estavam na dependência do mesmo vogal do Conselho de Administração, considerando-se, por este motivo, não ter sido assegurada a adequada segregação de funções, realçando-se que é esta Direção que também aprova todos os projetos que se enquadram no regime contratual de investimento.

Em sede de contraditório, a AICEP alegou que, a partir da contratação, a segregação de funções estava assegurada. No entanto, esta segregação também deve existir na fase de candidatura, para assegurar a análise isenta do respetivo mérito.

Acresce que na data em que decorreram os trabalhos de campo a área de auditoria e controlo estava subordinada à direção financeira, não se verificando a adequada separação/segregação a nível hierárquico destas duas áreas, devendo a área de auditoria estar na dependência do órgão máximo da entidade.

Em sede de contraditório, a AICEP referiu que “(...) A 15 de setembro de 2017 (...), na sequência da implementação do Plano Estratégico da Agência 2017-2019, a Direção de Auditoria passou a ser uma Direção autónoma dependente do Presidente do Conselho de Administração...”.

A área de auditoria não previa, no seu plano de atividades, controlos específicos a operações enquadradas nos SI.

### **3.4.2.2 – Sistema de informação**

Na gestão dos SI, a AICEP utiliza a Rede Incentivos QREN através da interface Web “Sistema de Gestão Operacional (SGO)” que “(...) fornece um conjunto especializado de serviços de natureza operacional específica para cada tipologia e perfil de utilizador (formulários eletrónicos de candidatura e de pedidos de pagamento, importadores de candidaturas, listas diversas, etc.), e disponibiliza ainda serviços especializados de forma a garantir a uniformidade de atuação e de critérios aos Organismos Intermédios”.

Verificou-se que este sistema não dispunha de uma funcionalidade para interação com as empresas, pelo que a AICEP realizava a troca de informação através de correio eletrónico.

### **3.4.2.3 – Acompanhamento das operações**

O acompanhamento da execução das operações aprovadas pela AICEP consistiu na verificação dos pedidos de pagamento apresentados pelos beneficiários, enquadradas nas designadas verificações administrativas, baseadas numa análise documental, vertida na ferramenta concebida para o efeito, a FAPPI.

Regra geral, as verificações no local só se realizaram em sede de encerramento dos projetos, sendo utilizada a ferramenta FACIE, para integrar os dados relativos à verificação física e documental no local

de realização do investimento, bem como o apuramento do incentivo total e o valor do pagamento final ou da devolução a ser emitida, consoante a situação.

A verificação dos objetivos, metas ou outras condicionantes diretamente associadas à aferição dos resultados das operações apenas era efetuada na fase de “*encerramento do investimento*” e/ou na fase de exploração do investimento – designada por fase de “*encerramento do projeto*”.

O encerramento contratual só se registava aquando do cumprimento de todas as condições estabelecidas no contrato. No caso das operações enquadradas no SI Inovação este momento sucedia apenas quando o promotor cumprisse o plano de reembolso do incentivo ao IAPMEI, cabendo, no entanto, à AICEP o acompanhamento do plano acordado.

Nos projetos enquadrados no SI Inovação (exceto os do regime contratual de investimento) a AICEP adotou o procedimento definido no Manual de Incentivos dos SI, de verificação física no local do investimento dos projetos com investimento corpóreo superior a 50% do investimento elegível.

Segundo se apurou, todos os projetos incluídos na modalidade do regime contratual de investimento, foram objeto de verificações no local. No entanto, estas ações, salvo algumas exceções, só se realizaram em sede de encerramento do investimento.

As verificações no local por este OI originavam a elaboração de um Relatório Técnico da Visita (RTV) onde se evidenciavam as análises realizadas, os seus resultados, através da formulação de observações/conclusões, bem como as medidas a adotar para correção das anomalias detetadas, caso se verificassem. As observações e recomendações constantes dos RTV eram comunicadas ao beneficiário da operação, sendo fixado um prazo para o acolhimento das recomendações ou para a regularização das anomalias, caso se verificassem.

Só após a realização da visita ao local a AICEP procedia ao cálculo do incentivo total e do valor a pagar ou a recuperar.

Relativamente aos projetos de natureza incorpórea, enquadrados no SI Qualificação PME, tinha sido adotado o procedimento de comprovação das despesas realizadas (ex: cópia dos estudos, bilhetes de avião, folhetos relativos à participação em feiras, fotos dos stands, etc.).

Só em casos excecionais, de denúncias ou de deteção de anomalias, a AICEP se deslocava ao local para efeitos de acompanhamento da execução das operações.

Dos trabalhos desenvolvidos em relação às operações selecionadas confirmou-se que o acompanhamento das operações privilegiou sobretudo a vertente da execução financeira, através das verificações administrativas e documentais, deixando para o final as verificações no local e a concretização das tarefas/procedimentos de avaliação dos objetivos, incluindo a reavaliação do mérito do projeto, bem como a quantificação dos indicadores/metasp de realização e de resultado.



### 3.4.2.4 – Verificação de operações

De uma forma geral formulam-se as seguintes observações relativamente às operações auditadas na AICEP:

- ◆ Não se encontraram evidências de orçamentos que suportassem o plano de investimentos dos projetos, o que fragiliza a apreciação da elegibilidade da despesa no que toca à observância de preços de mercado e das regras da concorrência;
- ◆ Apesar de se ter fixado nos avisos de concurso uma data limite para a comunicação ao promotor da decisão sobre a candidatura, verificou-se que tal não evitou um alargado período de tempo entre a decisão de aprovação da candidatura pelas AG dos PO e a data em que ocorreu a celebração do contrato. Em sede de contraditório, a AICEP confirmou o observado, referindo que foram introduzidas melhorias em diversos procedimentos que já terão permitido a redução significativa deste período temporal;
- ◆ A verificação do investimento no local só sucedeu na fase de encerramento do investimento dos projetos do regime contratual e nos maioritariamente corpóreos, enquadrados no SI Inovação;
- ◆ O encerramento das operações ultrapassou os prazos previstos no protocolo celebrado com as AG, tendo-se observado demoras no apuramento do saldo final em todas as operações auditadas;
- ◆ Na operação n.º 26832 verificaram-se as seguintes irregularidades:

- ◇ O promotor não comprovou o estatuto dimensional que lhe permitiria beneficiar do incentivo no SI Inovação, tendo este estatuto sido atribuído com base em declarações prestadas pelo promotor.

Em sede de contraditório, a AICEP veio confirmar que o estatuto dimensional desta empresa foi obtido através de declaração prestada pelo promotor.

- ◇ Não há evidência das diligências efetuadas pela AICEP para o esclarecimento junto da AG envolvida, sobre a alienação de ativos do promotor<sup>90</sup>, anteriormente financiados, o que é indispensável face ao objetivo da presente candidatura, de criação de novas instalações para a mesma entidade, ainda que com outra estrutura acionista.
- ◇ A AICEP decidiu sobre dois PTRI (2º e 3º) após a data fixada para o encerramento do projeto, sem que a nova data de finalização do projeto estivesse autorizada, sendo de destacar o 2º PTRI, no valor de € 2.917.299,84, que foi decidido pela AICEP a 29/09/2014 sem que o promotor tivesse apresentado pedido de prorrogação. Em sede de contraditório, a AICEP confirma o observado, referindo que o pedido de prorrogação foi formalizado a 18/08/2015 e autorizado a 31/12/2015.
- ◇ Na verificação do dossier do projeto observou-se que os originais dos comprovativos de despesa tinham dois carimbos, um com a identificação correta do PO/Fundo/projeto em causa, e o outro com a identificação de um outro PO.

Confrontado com a situação, o promotor atribuiu ao ROC a aposição do segundo carimbo, utilizado por este para certificar a despesa para efeitos dos pedidos de pagamento.

- ◇ Da informação constante na FACIE “(...) foi assinado um contrato fiscal de investimento n.º 91/00060 no montante total de 773.853,28 euros, correspondente a 7% das aplicações relevantes

<sup>90</sup>O promotor já tinha obtido um financiamento do PO AGRO para aumento das instalações.

*de 11.055.046,86 euros. No âmbito dos benefícios fiscais, durante os anos de execução do projeto, o promotor utilizou o montante 638.365,21 euros, conforme Mod.22 IRC (2012:32.820,44 euros; 2013: 287.004,05 euros; 2014: 318.540,72 euros), tendo sido indicado o montante máximo de benefício fiscal apurado € 773.853,00 no cálculo do incentivo, de forma a garantir a observância dos limites dos Auxílios Regionais para o presente projeto de investimento”.*

Constatou-se que o promotor foi informado pela AICEP, aquando da comunicação de aprovação da presente candidatura pela AG do POFC, de que com o incentivo financeiro aprovado no âmbito deste projeto atingia o limite constante do Mapa de Auxílios Regionais Comunitários, razão pela qual não poderia ser atribuído qualquer incentivo adicional ao projeto de investimento em causa e que não poderia ser dado seguimento favorável à candidatura simultaneamente apresentada ao Código Fiscal de Investimento, anexo ao DL n.º 249/2009 que regula os benefícios fiscais contratuais, convidando, inclusivamente, o promotor a desistir dessa intenção.

Em sede de contraditório, a AICEP informou ter havido um lapso e que o promotor poderia aceder ao benefício fiscal desde que fosse respeitado o limite do Mapa de Auxílios Regionais.

- ◇ Para que não haja lugar à devolução dos fundos europeus atribuídos (cerca de € 4 M), na avaliação do mérito pós projeto, com incidência no exercício económico de 2017, será necessário o cumprimento e a verificação do indicador do volume de negócios internacional, não constando do contrato de concessão do incentivo a fixação desse compromisso entre as partes envolvidas.
- ◆ Na operação n.º 16491 a AICEP efetuou o primeiro e segundo pagamentos, sob a modalidade “adiantamento contra fatura”, tendo-se observado que estes pagamentos tiveram por base verificações meramente administrativas realizadas sobre faturas cujos descritivos não correspondiam a efetivas contrapartidas de prestação de bens e serviços.
- ◆ Na operação n.º 37008 a atividade do projeto inseria-se numa CAE 43991- “Aluguer de equipamentos de construção e demolição com operador”, que não era a atividade principal da empresa à data da candidatura - CAE 7800 – “Trabalho temporário”, a qual não é elegível no âmbito do enquadramento nacional dos SI.

Apurou-se, com base nas IES de 2013 e 2014, relativas aos anos de execução do projeto, que a atividade da empresa veio a desenvolver-se numa terceira CAE, a 70220 – “Atividade de consultadoria e gestão”, nada constando sobre a atividade desenvolvida pelo promotor no âmbito da CAE 43991, a que respeitava o projeto, situação geradora de uma desconformidade e eventual irregularidade, considerando-se imprescindível a verificação do indicador “Intensidade das Exportações”, reportado ao ano do pós-projeto (aferido através da IES de 2016), e relacionado com a CAE 43991- Aluguer de equipamentos de construção e demolição com operador, como condição para a concessão do valor de € 60.985,99 a fundo perdido.

Em sede de contraditório, a AICEP referiu que “o encerramento do projeto ainda não se verificou, encontrando-se a aguardar os elementos solicitados ao promotor, nomeadamente a IES de 2016 (ano pós-projeto) de forma a calcular a intensidade das exportações.”.

Estando ultrapassado o prazo normal de entrega da IES de 2016, e tendo em conta os factos apontados, a verificação do indicador já deveria estar assegurada pela AICEP, para prevenir a deteção tardia de potenciais irregularidades.

- ◆ A operação n.º 25069, acompanhada pela AICEP, não foi rescindida, apesar de não ter sido iniciado o investimento nos primeiros 9 meses desde a comunicação da decisão de financiamento, o que é motivo de inelegibilidade nos termos do Regulamento do SI Inovação.



Sobre esta operação, a AG do POFC, em contraditório, referiu que o projeto em causa foi excluído do universo dos projetos financiados com fundos FEDER, mas que não foi rescindido o contrato de concessão de incentivos, situação que será acompanhada e aprofundada, nomeadamente quanto ao regime ao abrigo do qual o apoio é concedido.

- ◆ Na generalidade dos projetos analisados com propostas de rescisão contratual<sup>91</sup>, verificou-se que as irregularidades não foram detetadas em tempo oportuno, levando a que a constituição das respetivas dívidas se tivesse alongado no tempo, comprometendo a sua recuperação.

### 3.5 – Devoluções de incentivos (IAPMEI / AICEP)

Verificou-se que no QREN não foi adequadamente definida e articulada a metodologia e os respetivos procedimentos de recuperação de dívidas, tendo em conta os diversos OI intervenientes, todos eles com competências de contratação dos incentivos.

No domínio das recuperações de fundos europeus, a regra no QREN<sup>92</sup>, foi de que “(...) a competência para efetuar a recuperação por reposição é da entidade que efetuou o pagamento do respetivo montante (...)” devendo “(...) os mecanismos de recuperação (...) ser promovidos pela entidade que efetuou o pagamento junto dos beneficiários, sendo relevados nas contas dos respetivos PO”.

Por sua vez a delegação de competências das AG dos PO procurou “*ganhos de eficiência na gestão aplicável à delegação de competências em organismos intermédios (...)*”, delegando a competência de transferência direta para os beneficiários (pagamentos), no IAPMEI<sup>93</sup>, que nos termos do protocolo estabelecido<sup>94</sup> realizava os pagamentos relativos às operações do domínio da sua intervenção, bem como dos domínios de intervenção dos OI AICEP e ANI, mediante prévias ordens de pagamento emitidas por estes OI.

Se o circuito da emissão de ordens de pagamento (pelos OI) e concretização dos pagamentos (pelos OI com funções pagadoras) proporcionou um funcionamento regular das tarefas de tesouraria associadas aos pagamentos, observou-se que a emissão das ordens de devolução (pelos OI) e concretização das recuperações (pelos OI com funções pagadoras) não decorreu do mesmo modo, eventualmente pela incerteza sobre quem recaía a carga administrativa de acompanhar o processo de recuperação, por vezes longo. Considera-se, assim, a existência de fragilidades no sistema de gestão e acompanhamento dos montantes indevidamente pagos, desde a sua deteção até à sua recuperação integral, não estando assim assegurada a boa gestão financeira que deve presidir aos fundos europeus.

Destaca-se que todas estas devoluções constituem dívida das entidades que beneficiaram dos fundos indevidamente e têm de ser eficientemente recuperados, por um lado, para facultar às entidades a sua futura admissibilidade a candidaturas no Portugal 2020, e por outro, para salvaguardar o Orçamento do Estado pois o Regulamento Geral do FEDER e Fundo de Coesão<sup>95</sup> prevê que os apoios não recuperados se transformem em despesa orçamental.

<sup>91</sup>Projeto n.º 38231; Projeto n.º 19289; Projeto n.º 13447; Projeto n.º 30029; e Projeto n.º 25069.

<sup>92</sup>De acordo com os artigos 29.º e 30.º do Regulamento Geral do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e do Fundo de Coesão.

<sup>93</sup>Precedido por despacho do Secretário de Estado da tutela de designação desta entidade como entidade pagadora dos SI.

<sup>94</sup>Nos termos do n.º 6 da cláusula 4.ª do mesmo protocolo o IAPMEI obriga-se a “*Registar em sistema de informação incentivos QREN todos os pagamentos realizados aos beneficiários e respetivas datas, todas as regularizações em curso, montantes recuperados e juros aplicados.*” e a ainda nos termos do Regulamento Geral do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e do Fundo de Coesão, a “*Proceder à recuperação dos montantes indevidamente pagos aos beneficiários, mediante correspondente Ordem de Devolução emitida em sistema de informação*”.

<sup>95</sup>Nos termos do n.º 15 do artigo 30.º.

A propósito não pode deixar de salientar a evolução positiva ocorrida no âmbito do atual período de programação “Portugal 2020”, onde ficou desde logo legalmente prevista a utilização do mecanismo do processo de execução fiscal<sup>96</sup> para a recuperação de dívidas e a possibilidade dos titulares dos órgãos de direção e gestão das empresas responderem subsidiariamente por essas dívidas.

Destaca-se ainda a elaboração, pela ADC, da Norma n.º 11/2015, de 12 de agosto, que institui o “Sistema contabilístico de dívidas FEDER, FSE e Fundo de Coesão para o Portugal 2020” (SDC2020) e adota um conjunto de procedimentos em matéria de registo de dívidas, supressões e recuperações, num quadro de articulação entre as diversas entidades envolvidas e respetivas responsabilidades (AG dos PO, OI com competências delegadas de pagamento aos beneficiários e ADC, enquanto Autoridade de Certificação<sup>97</sup> e Entidade Pagadora do FEDER, FSE e Fundo de Coesão).

### 3.5.1 – Devoluções no âmbito dos projetos do OI IAPMEI

O valor dos apoios concedidos ou pagamentos, de € 1.407,7 M, designado por “pagamentos decididos líquidos”<sup>98</sup>, resulta da soma dos valores de FEDER atribuídos a cada operação enquadrada nos SI do QREN no domínio do OI IAPMEI<sup>99</sup>.

Porém, em termos nacionais, apurou-se que, após o encerramento do QREN, subsiste um conjunto de ordens de devolução emitidas, de elevados montantes (€ 169,6 M), a grande maioria por recuperar dos beneficiários.

As devoluções FEDER foram determinadas, designadamente, por terem sido indevidamente pagos (ou não justificados) os valores disponibilizados aos beneficiários das operações. Estas devoluções constituem dívida das entidades que beneficiaram dos fundos indevidamente e têm de ser recuperados.

A situação resulta, em grande medida, das alterações ocorridas na norma de pagamentos que favoreceu a existência de adiantamentos de fundos europeus sem que esses adiantamentos estivessem cobertos por garantia bancária, dificultando a sua recuperação.

De acordo com os dados reportados, foram emitidas cerca de 1.500 ordens de devolução, o que representa 18,8%, face ao número de candidaturas aprovadas (7.956).

O quadro seguinte apresenta um ponto de situação, por ano, dos valores inerentes às ordens de devolução FEDER emitidas, dos montantes recuperados e por recuperar, bem como da forma como o incentivo foi, entretanto, recuperado.

---

<sup>96</sup>Sujeito à celebração de protocolo entre a AT e as entidades competentes para promover a reposição (ADC; Turismo de Portugal; IAPMEI).

<sup>97</sup>A Autoridade de Certificação, é responsável: por um sistema informático que garanta o registo e arquivo dos dados contabilísticos de cada operação, contendo toda a informação necessária para a elaboração dos pedidos de pagamento e das contas, incluindo o registo dos montantes recuperáveis, dos montantes recuperados e dos montantes retirados na sequência do cancelamento da totalidade ou parte da contribuição para uma operação ou um programa, nos termos da alínea d) do artigo 126 do Regulamento (CE) n.º 1303/2013;

<sup>98</sup>Correspondem aos montantes de incentivo efetivamente transferidos para o promotor abatidos das devoluções.

<sup>99</sup>Atendendo ao nível de execução alcançado em cada operação e os pagamentos daí decorrentes, abatidos das devoluções recebidas mais as por receber, sendo este valor considerado como a despesa comunitária executada em cada PO financiador no âmbito dos SI. Esta despesa comunitária é a reportada à CE pelos PO envolvidos.





**Quadro 9 – Ordens de devolução emitidas por ano, montante recuperado e por recuperar (OI IAPMEI)**

(em milhões de euros)

Anos	Montante das ordens de devolução emitidas	Montante recuperado por compensação	Montante recuperado por reposição (*)	Total recuperado	Montantes por recuperar
2010	0,05	-	0,05	0,05	-
2011	13,0	0,1	7,7	7,8	5,2
2012	17,5	1,6	8,1	9,7	7,8
2013	38,7	4,4	11,1	15,3	23,4
2014	30,7	3,2	7,9	11,1	19,6
2015	39,7	3,3	12,6	15,9	23,7
2016	29,2	0,6	2,0	2,6	26,6
2017	0,8	-	-	-	0,8
<b>Total</b>	<b>169,6</b>	<b>13,2</b>	<b>49,3</b>	<b>62,5</b>	<b>107,1</b>

(\*) Valores recuperados através de reposições voluntárias do promotor, acionamento de garantias e por via judicial.

Fonte: IAPMEI – Dados disponibilizados a 23 de março de 2017.

Observa-se que, do montante associado às ordens de devolução emitidas (€ 169,6 M), apenas tinham sido recuperados € 62,5 M (36,9 %).

Do valor recuperado, € 13,2 M (21,1%) resultaram do mecanismo de compensação com montantes a receber por esses beneficiários no âmbito de outras operações do mesmo PO<sup>100</sup>, enquanto os restantes € 49,3 M foram recuperados por reposição, a maior parte através do acionamento das garantias bancárias existentes.

Apesar de solicitado, o IAPMEI não conseguiu discriminar as recuperações por reposição do promotor, por acionamento de garantia bancária e por ação judicial, tendo comunicado não ser possível disponibilizar esse detalhe, de forma automática.

Apurou-se que estavam ainda por recuperar € 107,1 M (63,1%). O quadro seguinte explicita as devoluções por PO financiador.

**Quadro 10 – Ordens de devolução emitidas, montantes recuperados e por recuperar por PO financiador (OI IAPMEI)**

(em milhões de euros)

Anos	Montante das ordens de devolução emitidas	Montante recuperado por compensação	Montante recuperado por reposição (*)	Total recuperado	Montantes por recuperar
POFC	74,6	6,1	22,8	28,9	45,7
POR Norte	42,6	3,3	10,1	13,4	29,2
POR Centro	38,5	2,4	10,7	13,1	25,4
POR Lisboa	4,2	0,3	2,4	2,7	1,5
POR Alentejo	7,9	0,9	2,5	3,6	4,4
POR Algarve	1,8	0,1	0,8	0,9	1,0
<b>Total</b>	<b>169,6</b>	<b>13,2</b>	<b>49,3</b>	<b>62,5</b>	<b>107,1</b>

(\*) Valores recuperados através de reposições voluntárias do promotor e por via judicial.

Fonte: IAPMEI – Dados disponibilizados a 23 de março de 2017.

<sup>100</sup>Conforme previsto no artigo 30.º do Regulamento Geral do FEDER e do Fundo de Coesão.

Observa-se que as devoluções respeitam maioritariamente a operações financiadas pelos POFC, POR Norte e POR Centro, verificando-se que estes 3 PO concentram 91,8 % do valor total emitido, assim como 93,7% do valor por recuperar.

### 3.5.2 – Devoluções no âmbito dos projetos do OI AICEP

O valor dos apoios concedidos ou pagamentos referidos no ponto anterior, de € 1.359,7 M, designado por “pagamentos decididos líquidos”, resulta da soma dos valores FEDER atribuídos a cada operação enquadrada nos SI do QREN no domínio do OI AICEP.

Porém, em termos nacionais, apurou-se que, após a execução dos SI do QREN, subsiste um conjunto de ordens de devolução emitidas que perfazem um montante significativo (€ 69,3 M), a grande maioria por recuperar.

No exercício do contraditório, a AICEP veio atualizar a informação à data de 17 de janeiro de 2018, referindo que o montante por recuperar é de cerca de € 67 M.

Estas devoluções de FEDER foram emitidas, designadamente, por terem sido indevidamente pagos (ou não justificados) os valores disponibilizados aos beneficiários das operações. Estas devoluções constituem dívida das entidades que beneficiaram dos fundos indevidamente e têm de ser recuperados.

A dificuldade de recuperação é resultante, em grande parte, das alterações ocorridas na norma de pagamentos que vigorou no QREN e favoreceu a existência de adiantamentos de fundos europeus sem que esses adiantamentos estivessem garantidos, designadamente através da respetiva garantia bancária,

De acordo com os dados reportados, foram emitidas cerca de 767 ordens de devolução, o que representa 20,3%, face ao número de candidaturas aprovadas (3.782).

O quadro seguinte apresenta um ponto de situação, por ano, dos valores inerentes às ordens de devolução FEDER emitidas, dos montantes recuperados e por recuperar.

**Quadro 11 – Ordens de devolução emitidas por ano, montantes recuperados e por recuperar (OI AICEP)**

(em milhões de euros)

Anos	Montante das ordens de devolução emitidas	Montante recuperado	Montante por recuperar
2010	0,2	0,2	
2011	1,2	1,2	
2012	2,2	2,2	
2013	11,0	3,4	7,6
2014	31,2	8,3	23,0
2015	21,5	4,1	17,4
2016	25,6	4,3	21,3
<b>Total</b>	<b>93,0</b>	<b>23,7</b>	<b>69,3</b>

Fonte: AICEP, em 31 de outubro de 2016.

Observa-se que do montante associado às ordens de devolução emitidas (€ 93,0 M), verificando-se que apenas tinha sido recuperado € 23,7 M (25,5%), provenientes do mecanismo de compensação e do



acionamento de garantias bancárias, não havendo informação de recuperação por via judicial de quaisquer verbas em relação aos projetos do domínio de intervenção do OI AICEP.

Verificou-se que € 69,3 M ainda estavam por recuperar, o que representava 74,5% do total das ordens de devolução emitidas.

No caso do OI AICEP é relevante assegurar a interligação com o IAPMEI pois embora seja a AICEP, enquanto OI com competências de contratação no âmbito dos SI, que emite a ordem de devolução, cabe ao organismo pagador IAPMEI a recuperação da dívida.

Apurou-se que o IAPMEI não dispunha de qualquer informação sobre os projetos do domínio de intervenção do OI AICEP que culminavam com as ordens de devoluções emitidas, designadamente aquelas que eram resultantes de rescisão dos contratos.

Verificou-se que, na sequência da emissão da ordem de devolução, após rescisão de um conjunto de contratos por incumprimento dos beneficiários, o OI AICEP, ao invés de comunicar ao IAPMEI, solicitou diretamente aos serviços de finanças territorialmente competentes a recuperação das dívidas de incentivos indevidamente pagos aos promotores, ao abrigo do art.148.º do CPPT.

Não obstante o OI AICEP ter solicitado à AT a execução fiscal para recuperação de verbas, por via coerciva, o OI AICEP deveria ter comunicado ao IAPMEI, enquanto organismo pagador, os termos das ordens de devolução emitidas, para que a recuperação fosse efetuada por esta entidade, de acordo com a descrição do sistema de recuperação de dívidas constante do Regulamento Geral do FEDER, embora o Manual de Procedimentos dos SI aprovado pelas AG e os protocolos celebrados entre as AG e estes OI nada disponham quanto à matéria de recuperações.

No exercício do contraditório, a AICEP invocou que:

*“Apesar de ser o Organismo Pagador o responsável pela recuperação das dívidas (...) a AICEP (...) não pode ignorar que os organismos intermédios, como é o caso, asseguram a análise dos projetos, a contratação dos incentivos e o controlo e acompanhamento da sua execução, bem como a interlocução com o Promotor (...) e que, talvez por essa razão, a competência para desencadear todos os procedimentos que se revelem aconselháveis e oportunos, incluindo, entre outros, a renegociação dos contratos de concessão de incentivos, a resolução dos mesmos bem como os procedimentos, incluindo judiciais para, sendo o caso, a recuperação de incentivos já pagos lhe é conferida nos Protocolos assinados com as Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais.” e que “a AICEP, exerce poderes de autoridade pública administrativa quando atua em representação do Estado, nos termos definidos no Decreto-Lei n.º 203/2003, de 10 de setembro, i.e., estando em causa a concessão de incentivos ao abrigo do regime contratual de investimento, a AICEP, por ter sucedido nas atribuições da Agência Portuguesa para o Investimento, E. P. E. (API), possui poderes de autoridade pública que justificam a intervenção no processo de recuperação.”*

À luz do n.º 6 do artigo 30.º do Regulamento Geral do FEDER e do Fundo de Coesão, a competência para a recuperação das dívidas de incentivos indevidamente pagos aos promotores, no caso em apreço, era do IAPMEI, competindo à AICEP emitir as ordens de devolução, após a necessária instrução e contraditório, e dirigi-las ao IAPMEI.

A cláusula 11ª do Protocolo celebrado entre a AG e a AICEP tem de ser interpretada à luz do modelo legal em que se enquadra, definido pelo referido artigo 30.º do Regulamento Geral, incumbindo, assim, à AICEP todas as diligências necessárias à recuperação de incentivos já pagos dentro das competências que foram atribuídas aos OI no modelo de governação, ou seja, todas as diligências para fundamentar a ordem de devolução.

Os procedimentos subsequentes às ordens de devolução, no modelo de governação do QREN, são incumbência do IAPMEI, enquanto entidade pagadora dos incentivos relativos aos projetos da responsabilidade da AICEP.

### **3.6 – Certificação PME pelo IAPMEI**

De acordo com o n.º 1 do artigo 3º do Decreto-lei n.º 372/2007, de 6 de novembro, a utilização da certificação de PME “(...) é obrigatória para todas as entidades envolvidas que necessitem de apresentar e comprovar o estatuto de PME no âmbito dos procedimentos administrativos para cuja instrução ou decisão final seja legalmente ou regulamentarmente exigido.”

A certificação prevista naquele diploma visa, designadamente:

- ◆ uniformizar a aplicação da definição de PME, no âmbito dos diferentes apoios concedidos pelas entidades públicas;
- ◆ garantir uma informação adequada às entidades que dela careçam no âmbito da sua atividade;
- ◆ garantir que as medidas e apoios destinados às PME se apliquem apenas às empresas que comprovem esta qualidade.

#### **3.6.1 – Estatuto dimensional da empresa para efeitos de certificação PME**

Para efeitos da certificação PME prevista no Decreto-Lei n.º 327/2007, de 6 de novembro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 143/2009, de 16 de junho, a definição de PME, bem como os conceitos e critérios a utilizar para aferir o respetivo estatuto, constam do seu anexo, e correspondem aos previstos na Recomendação n.º 2003/361/CE, da Comissão Europeia, de 6 de maio.

A definição PME do mencionado anexo introduz três categorias de empresas, consoante o tipo de relação que cada uma pode estabelecer com outras: autónoma, parceira ou associada. Esta distinção é necessária para excluir as empresas que não são verdadeiras PME.

Em geral, as PME são autónomas, uma vez que ou são completamente independentes ou têm uma ou mais parcerias minoritárias (cada uma inferior a 25%) com outras empresas. Se essa participação não exceder os 50%, considera-se que existe uma relação entre empresas parceiras. Acima daquele limite, as empresas são associadas.

Ao calcular os dados relativos à empresa, em função da categoria onde ela se enquadre, poderão ter de ser apresentados dados de outras empresas. O resultado do cálculo permite verificar se são observados os limiares financeiros e o nº de efetivos impostos pela definição. As empresas que os ultrapassem perdem a sua qualidade de PME.

#### **3.6.2 – A certificação eletrónica PME**

Os interessados na obtenção da “certificação PME” preenchem o formulário disponibilizado eletronicamente pelo IAPMEI, devendo para o efeito fornecer a informação indicada para o seu preenchimento.



Essa informação inclui os dados relevantes para a determinação da categoria da empresa, no período de referência, respeitantes aos efetivos, volume de negócios e balanço total, bem como dados relativos às empresas, investidores e outras entidades relacionadas direta ou indiretamente com a empresa, nos termos definidos no anexo ao Decreto-Lei n.º 327/2007, de 6 de novembro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 143/2009, de 16 de junho.

### 3.6.3 – O IAPMEI como entidade certificadora PME

A criação da certificação PME concretizou uma medida constante do Programa SIMPLEX 2007.

Ao IAPMEI coube proceder à certificação do estatuto de PME por via eletrónica, designadamente através da criação de um formulário para o efeito, o qual, dispensando a entrega de documentos probatórios, permite aos interessados solicitarem essa certificação.

A decisão sobre o pedido de certificação, ou da sua renovação, é disponibilizada aos interessados, via eletrónica, através da Internet, imediatamente após a conclusão do preenchimento integral do formulário eletrónico e a sua aceitação.

Pese embora o sistema de certificação eletrónica esteja construído numa base declarativa, tal não significa que a entidade certificadora não possa solicitar informações complementares e proceder, por si, ou por quem para o efeito designe, às averiguações e inquirições que se mostrem necessárias (artigo 7º, nº 3 do citado diploma).

Com efeito, se se considerar que o principal meio de instrução do procedimento administrativo é a prova documental e, na fase de instrução, o princípio geral mais importante é o princípio do inquisitório (artigo 58º do CPA), tal conduz a que a entidade certificadora do estatuto PME, no caso o IAPMEI, tenha a liberdade de efetuar todas as diligências que entenda necessárias com vista à descoberta da verdade material, contribuindo desta forma para uma boa decisão administrativa (nº 1 do artigo 115º do CPA).

Assim sendo, havendo documentos que provem que os dados fornecidos pelo titular do processo de certificação PME não correspondem à verdade material, isto é, que existe uma discrepância entre os dados constantes do formulário e aqueles que integram os documentos solicitados ou consultados, a entidade certificadora tem a liberdade de apreciar a prova e de decidir com os elementos que possui – artigo 13º do CPA (princípio de decisão), artigo 59º (dever de celeridade) e nº 2, do artigo 119º (livre apreciação da prova).

Salienta-se que o sistema de certificação PME eletrónico se destina a garantir uma maior transparência na aplicação da definição PME, no âmbito dos diferentes apoios concedidos pelas diversas entidades públicas intervenientes, como é o caso dos organismos que participam na gestão dos SI, designadamente os OI.

De forma a operacionalizar esta garantia, nos termos dos artigos 10º e 11º do citado diploma os organismos intervenientes na concessão dos apoios estão obrigados à consulta deste sistema, afim de garantir que ao longo da vigência da certificação PME, as entidades candidatas a estes apoios respeitam o requerido estatuto dimensional.

Para tal, os organismos que intervêm no modelo de governação dos fundos comunitários, tais como os OI, registam-se como entidades autorizadas de consulta, devendo para o efeito a entidade certificadora,

leia-se IAPMEI, manter um registo dos acessos pelas entidades autorizadas a esta base de dados que identifique a data e a entidade que a efetuou.

Porém, realça-se que o regime instituído, no que concerne a estas entidades de consulta autorizada, nada prevê quanto à partilha de informação relevante com o IAPMEI, apesar de todas estas entidades de consulta autorizada, leia-se OI e AG dos PO, serem detentoras de um conjunto de informação relevante para a aferição e controlo do estatuto dimensional das entidades candidatas aos fundos europeus.

### **3.6.4 – Verificação dos procedimentos da certificação PME**

A entidade certificadora (IAPMEI), no domínio da gestão da certificação PME, está habilitada legalmente a efetuar todas as diligências necessárias para a descoberta da verdade material dos dados reportados pelas empresas ao longo do ciclo de vida da certificação PME, tendo em conta a base declarativa do sistema.

Com efeito, apesar deste sistema ter sido sujeito em 2012 a substanciais alterações do ponto de vista das validações, permanece um sistema de base declarativa e de grande volatilidade da informação, dada a dinâmica no processo de aquisição e participação no capital das empresas.

Nestes termos, a certificação PME carece sempre de uma consulta “no dia” ao sistema pelas entidades utilizadoras, nomeadamente, as Autoridades de Gestão e os Organismos Intermédios que atribuem financiamentos a PME e necessitam confirmar se o estatuto de cada empresa se mantém ou foi alterado, com as respetivas consequências na elegibilidade do beneficiário ou nas taxas de financiamento a aplicar.

A aplicação do sistema foi analisada em relação à amostra de projetos auditados, verificando-se a regularidade do estatuto atribuído aos diversos beneficiários analisados.



#### **4 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Foi dada vista à Excelentíssima Procuradora-Geral Adjunta que emitiu parecer.

#### **5 – EMOLUMENTOS**

Nos termos dos artigos 2.º, 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril, são devidos emolumentos no montante € 1.716,40 a suportar pela Agência para a Competitividade e Inovação, I. P. e pela Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, E. P. E.

#### **6 – DETERMINAÇÕES FINAIS**

6.1 – O presente Relatório deve ser remetido às seguintes entidades:

- ◆ Ministro do Planeamento e das Infraestruturas, coordenador Comissão Interministerial de Coordenação do Acordo de Parceria;
- ◆ Agência para a Competitividade e Inovação (IAPMEI);
- ◆ Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP);
- ◆ Agência para o Desenvolvimento e Coesão;
- ◆ Autoridade de Gestão do Programa Operacional Fatores de Competitividade;
- ◆ Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional do Norte;
- ◆ Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional do Centro;
- ◆ Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional de Lisboa;
- ◆ Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional do Alentejo;
- ◆ Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional do Algarve;

6.2 – Um exemplar do Relatório deve ser remetido ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos do disposto nos artigos 29.º, n.º 4, e 54.º, n.º 4, este aplicável por força do artigo 55.º, n.º 2, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

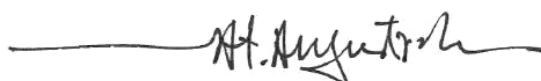
6.3 – Após a entrega do Relatório às entidades referidas deverá o mesmo ser divulgado no sítio do Tribunal de Contas na Internet.

6.4 – No prazo de seis meses deverão as entidades a quem são dirigidas as recomendações informar o Tribunal sobre o seu acolhimento ou apresentar justificação, em caso contrário.

6.5 – No prazo de três meses, deverá a AICEP apresentar a confirmação das condições necessárias à elegibilidade da operação n.º 37008 e da legalidade e regularidade da concessão do apoio a fundo perdido no valor de 60.985,99 €.

Aprovado em Subsecção da 2ª Secção do Tribunal de Contas, em 30 de janeiro de 2018.

O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR



(António Augusto Pinto dos Santos Carvalho)

OS JUIZES CONSELHEIROS ADJUNTOS

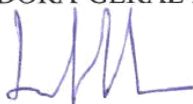
Ana Furtado

(Ana Margarida Leal Furtado)



(Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes)

Fui presente,  
A PROCURADORA-GERAL ADJUNTA



(Teresa Almeida)





## Tribunal de Contas

### ANEXO I - AMOSTRAS DE OPERAÇÕES

#### Amostra Estratificada Aleatória – OI IAPMEI

Nº Projeto	Nome	PO Financiador	Situação	CAE	Investimento	Despesa Elegível	Incentivo Aprovado	Despesa Apresentada	Despesa Certificada	Pagamentos Decididos
<b>SI I&amp;DT</b>										
5331	Retmarker, S.A	PO FC	Encerramento do Investimento	58290 - Edição de outros programas informáticos	337.124,80	336.483,82	246.557,76	428.173,43	336.483,82	235.378,86
34171	AMBIFOOD, LDA.	PO Norte	Encerramento do Investimento	26512 - Fabricação de instrumentos e aparelhos de medida, verificação, navegação e outros fins, n.e.	237.401,43	171.214,28	94.963,18	151.768,10	145.702,29	80.333,30
<b>SI Inovação</b>										
7680	TIBÉRIO & CÉSAR, LDA	PO Centro	Encerramento do Investimento	23701 - Fabricação de artigos de mármore e de rochas similares	490.964,00	384.400,00	249.860,00	349.772,67	249.522,67	162.086,43
39301	ALFACAR, Cartonagem, Lda	PO Norte	Encerramento do Investimento	17212 - Fabricação de outras embalagens de papel e de cartão	485.426,45	457.300,00	297.245,00	490.190,49	437.811,49	284.577,47
<b>SI Qualificação e Internacionalização PME</b>										
11568	João R. Matos, S.A.	PO FC	Encerramento do Projecto	28410 - Fabricação de máquinas-ferramentas para metais	32.000,00	32.000,00	24.000,00	32.000,00	32.000,00	24.000,00
40725	INOVEPLASTIKA INOVAÇÃO E TECNOLOGIA EM PLÁSTICOS S.A.	PO FC	Encerramento do Investimento	22292 - Fabricação de outros artigos de plástico, n.e.	1.346.657,76	703.220,76	316.179,99	644.335,13	595.765,75	276.677,16
Total					2.929.574,44	2.084.618,86	1.228.805,93	2.096.239,82	1.797.286,02	1.063.053,22

Fonte: IAPMEI

**Amostra Estratificada Aleatória – OI AICEP**

Nº Projeto	Nome	PO Financiador	Situação	CAE	Investimento	Despesa Elegível	Incentivo Aprovado	Despesa Apresentada	Despesa Certificada	Pagamentos Decididos
<b>SI I&amp;DT</b>										
36265	BOSCH CAR MULTIMEDIA PORTUGAL, SA	PO FC	Ordem Pag.: Reembolso Final (404.753,88)	26400 - Fabricação de receptores de rádio e de televisão e bens de consumo similares	19.269.212,51	17.707.792,26	10.546.426,41		15.006.538,86	8.939.698,58
30027	BIAL-PORTELA & Cª SA	PO FC	Ordem Pag.: Reembolso Final (357.451,47)	21201 - Fabricação de medicamentos	28.705.433,54	28.677.193,76	7.169.298,44		28.677.193,76	7.168.284,99
<b>SI Inovação</b>										
26832	VALE SÃO MARTINHO - SOC. AGRÍCOLA, SA	PO FC	Validação Secretariado Técnico	11021 - Produção de vinhos comuns e licorosos	11.150.696,86	8.370.676,30	4.603.871,97		8.370.676,30	4.547.497,22
13746	CABELTE CABOS ELECTRICOS E TELEFÓNICOS, SA	PO FC	Encerramento de Investimento	27320 - Fabricação de outros fios e cabos eléctricos e electrónicos	2.764.750,00	2.658.450,00	1.196.302,50		1.775.272,80	794.500,05
<b>SI Qualificação e Internacionalização PME</b>										
16491	CHETOCORPORATION, SA	PO Norte	Com Encerramento de Projecto	28992 - Fabricação de outras máquinas diversas para uso específico, n.e.	833.343,38	729.047,58	364.523,79	538.566,39	514.780,62	257.390,31
37008	REFORME - RECURSOS HUMANOS, LDA	PO Alentejo	Em Execução - com OP emitidas, sem Encerramento	43991 - Aluguer de equipamento de construção e de demolição, com operador	240.860,63	204.110,63	91.849,78	137.564,24	136.419,30	56.789,92
<b>Total</b>					<b>62.964.296,92</b>	<b>58.347.270,53</b>	<b>23.972.272,89</b>	<b>676.130,63</b>	<b>54.480.881,64</b>	<b>21.764.161,07</b>

Fonte: AICEP.

Na AICEP foi ainda executado um ponto de situação relativamente às seguintes operações:  
 Projeto n.º 38231; Projeto n.º 19289; Projeto n.º 13447; Projeto n.º 30029; e Projeto n.º 25069.



**Tribunal de Contas**

---

**ANEXO II - RESPOSTAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO**



Exmo. Senhor  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Juiz Conselheiro José Tavares  
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61  
1069-045 Lisboa

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
		N.º: 201/2018 ENT.: 42/2018 PROC. N.º: 28/2018	25-01-2018

**ASSUNTO:** Auditoria aos Sistemas de Controlo do IAPMEI e AICEP no âmbito dos incentivos comunitários - Proc.º n.º 16/2016-Audit DA III.2

Na sequência da recomendação dirigida à Comissão Interministerial de Coordenação do Acordo de Parceria, decorrente da auditoria aos sistemas de controlo do IAPMEI e AICEP no âmbito dos incentivos comunitários (Proc.º n.º 16/2016-Audit DA III.2), no sentido de se promover a revisão da norma de pagamentos, prevendo as necessárias garantias em relação aos adiantamentos concedidos, encarrega-me S.Ex.ª o Secretário de Estado do Desenvolvimento e Coesão de informar, ao abrigo do Despacho n.º 2312/2016, publicado na 2.ª série do Diário da República n.º 32 de 16 de fevereiro de 2016, que, em nosso entendimento, não existe uma ligação entre a recomendação efetuada e os elementos apresentados no relatório de auditoria, uma vez que não foram apresentadas evidências da ligação entre as devoluções FEDER por realizar no final do QREN e as alteações efetuadas à norma de pagamentos do QREN, mais concretamente as que incidiram sobre os adiantamentos concedidos.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete



(Conceição Moreno)

DC/AM



\*\*\*\*\*  
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL  
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL  
\*\*\*\*\*

-----  
Registo de entrada  
-----

Mensagem original

Email : jomsantos@iapmei.pt  
Data/hora : 2018-01-15 20:04:00  
-----

Registo nº : 757/2018  
Data/hora : 2018-01-15 20:53:45  
Serviço : DAVIII  
Email : daviii@tcontas.pt

**De:** Jorge Marques dos Santos [<mailto:jomsantos@iapmei.pt>]

**Enviada:** 15 de janeiro de 2018 20:04

**Para:** Leonor Amaral <[leonoramaral@tcontas.pt](mailto:leonoramaral@tcontas.pt)>

**Assunto:** FW: Auditoria TC aos sistemas de controlo do IAPMEI e AICEP no âmbito dos incentivos comunitários = Relato de Dezembro de 2017 = Contraditório

Exm.ª Senhora Dr.ª Leonor Amaral,

Na sequência da receção do relato da auditoria referida em epígrafe e ao abrigo do princípio de contraditório previsto no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto - *Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas* - remetemos os comentários relativos às insuficiências e recomendações, que de uma forma direta ou indireta, são respeitantes à atuação do IAPMEI:

### 3.3.1 - *Análise das candidaturas*

**Observações TC:** Verificou-se que a apreciação da valia técnica independente e especializada não foi além da realizada pelo OI, pelos seus próprios meios, não tendo sido adequadamente previsto o recurso a peritos independentes habilitados a avaliar, designadamente, o grau de inovação dos projetos, as especificidades dos equipamentos e sua adequabilidade aos objetivos propostos, bem como a razoabilidade dos investimentos propostos pelo promotor.

Esta situação de ausência da avaliação do projeto por um perito pode comprometer a seleção e a aprovação dos melhores, quanto ao indicador de mérito, que para além de ter de apreciar o carácter inovador do projeto ao nível da empresa, do setor ou da política pública, têm de graduar o nível de inovação, com a finalidade de hierarquizar os projetos apresentados,

Os objetivos que estiveram na base da criação dos SI de acréscimo da produtividade e de competitividade das empresas, de promoção de novos potenciais de crescimento económico e de uma economia baseada no conhecimento e na inovação, não terão ficado bem patentes nos procedimentos adotados nas fases de análise e seleção dos projetos, designadamente pela ausência de pareceres especializados.

**Recomendação às AG:** Prever a intervenção de peritos habilitados na avaliação dos projetos enquadrados nos SI

**Resposta IAPMEI:** O recurso a pareceres externos para avaliação do carácter inovador dos projetos é efetuado efetivamente no âmbito das tipologias de I&D, onde a avaliação é realizada face ao estado da arte da tecnologia. O conhecimento do estado da arte da tecnologia ao nível do I&D implica um conhecimento científico que reside efetivamente com maior facilidade nas universidades e outros centros de saber, razão pela qual se recorrem a peritos externos nesse âmbito.

No contexto dos projetos de inovação produtiva, a inovação é essencialmente classificada pela sua natureza (produto, processo, organizacional ou marketing) ou pela sua novidade ao nível da empresa, setor ou região. A avaliação da natureza inovadora está por isso ao alcance das equipas técnicas do IAPMEI, que possuem larga experiência na avaliação de projetos empresariais, o que se traduz num conhecimento alargado da realidade das empresas. A existência de pareceres especializados neste âmbito, e neste enquadramento, foi considerada desnecessária e representaria um custo financeiro acrescido e uma complexificação do processo de análise sem tradução prática numa melhoria da qualidade da avaliação dos projetos.

Importa ainda ter em consideração, que as avaliações em sede de candidatura são efetuadas sobre ações a realizar manifestadas e assumidas pela empresa, bem como sobre os impactos previsionais dessas ações. Por essa razão, consideramos que se torna difícil retirar conclusões sobre a avaliação inicial, com base nos resultados efetivos obtidos, uma vez que estes poderão não ter sido atingidos por deficiente execução do projeto ou alterações no contexto competitivo da empresa.

Desta forma um desajuste nos resultados obtidos num único projeto, não deverão por isso ser extrapolados para todo o universo de atuação, até porque o IAPMEI procedeu à análise de um elevado número de candidaturas, muitas das quais foram consideradas não elegíveis por não atingirem o mérito mínimo definido, nomeadamente pelo facto da avaliação do nível de inovação apresentado não se revelar suficientemente diferenciador.

É ainda de destacar que ao longo do período de execução do QREN foram realizadas diversas ações de controlo, aos mais diferentes níveis, nas quais não foram identificadas insuficiências que colocassem em causa a capacidade do IAPMEI na avaliação técnica dos projetos. A própria avaliação de impacto nas empresas destes instrumentos tem sido matéria de estudo e investigação, através da utilização de metodologias de avaliação contrafactual, estando neste momento em curso um exercício dinamizado pela ADC e que irá estudar efetivamente o efeito dos sistemas de incentivo do QREN na competitividade das empresas.

### 3.3.2 - *Acompanhamento das operações*

**Observações TC:** Constatou-se que os OI efetuaram as verificações no local, salvo algumas exceções, sempre em momento posterior à solicitação pelo promotor do pagamento a título de reembolso final (PTRF), ou seja, quando as despesas de investimento estavam totalmente realizadas e pagas e apenas nos projetos maioritariamente corpóreos, conforme dispõe o Manual de Procedimentos dos SI, na sua última versão, bem como a OG acerca das verificações de gestão.

Dos trabalhos desenvolvidos em relação às operações selecionadas confirmou-se que o acompanhamento das operações privilegiou sobretudo a vertente da execução financeira, através das verificações administrativas e documentais, deixando para o final as verificações no local e a concretização das tarefas/procedimentos de avaliação dos objetivos, incluindo a reavaliação do mérito do projeto, bem como a quantificação dos indicadores/metapas de realização e de resultado.

**Recomendação ao IAPMEI:** Incluir no plano de atividades da área de controlo interno ações especificamente dirigidas às operações enquadradas nos SI, de forma a serem corrigidas, atempadamente, eventuais irregularidades.

**Resposta IAPMEI:** Nesta matéria, o IAPMEI aplicou os procedimentos definidos para o efeito, promovendo de forma sistemática visitas de verificação em sede de encerramento, aos projetos de natureza maioritariamente corpórea.

Salienta-se, contudo que esta matéria tem vindo a ser objeto de melhoria, tendo sido realizadas em 2017, 105 visitas de acompanhamento a empresas com projetos em execução por parte dos respetivos gestores de projeto. A reforçar o acompanhamento *in loco* dos projetos, e sempre que seja considerado necessário, foi estabelecido internamente, com o Departamento de Proximidade Regional um plano complementar de realização de visitas de acompanhamento a empresas com projetos aprovados no PT2020.

Em conformidade com o reforço do acompanhamento de projetos, o Sistema de Gestão de Incentivos – SIGI, do IAPMEI, passou a conter o registo dessas verificações *in loco* que vão ocorrendo ao longo da execução dos projetos. A título de exemplo remetemos o caso do projeto NORTE-02-0853-FEDER-014568 - PARALELOPACO UNIPESSOAL LDA que, ainda numa fase inicial de execução foi objeto de uma visita, a qual permitiu esclarecer dúvidas de acompanhamento (anexos I e II).

Parece-nos ainda adequado enfatizar, conforme evidenciamos no decorrer da auditoria, que com o intuito de mitigar o risco associado às respetivas verificações administrativas e documentais por v/ referidas, são ainda solicitados documentos adicionais complementares à amostra automática que permitem adicionar um maior grau de confiança à despesa certificada.

#### 3.4.1.4 - *Verificação de operações*

**Observação TC:** Não se encontraram evidências de orçamentos que suportassem o plano de investimentos dos projetos, fragilizando a apreciação dos preços unitários e da elegibilidade da despesa no que toca à prática de preços de mercado e das regras da concorrência, com exceção dos projetos inseridos no SI I&DT, em que os pareceres dos peritos independentes abordavam estes aspeto.

**Resposta IAPMEI:** O IAPMEI, conforme evidenciado no “Quadro 3 – Execução por PO e por SI das operações encerradas” procedeu à análise de um elevado número de candidaturas, não devendo, salvo melhor opinião, a ausência de orçamentos nos projetos incluídos na amostra ser tomada como uma prática generalizada passível de colocar em causa a avaliação e a razoabilidade das despesas apresentadas.

Como evidência desta prática de verificação administrativa remetemos as evidências do projeto QREN NUP: FCOMP-02-0203-FEDER-006698 - PELLETSFIRST - Produção, Comercialização de Pellets de Madeira, S.A. (anexo III).

Já no âmbito do Portugal2020 o IAPMEI criou e disponibilizou às entidades beneficiárias um manual de “Boas Práticas para a apresentação de Pedidos de Pagamento | Check-list de avaliação” no qual está referido que, na apresentação dos pedidos, as empresas “Devem ainda ser remetidos os contratos, orçamentos, autos de medição, propostas, notas de encomenda, referenciados nos documentos de despesa imputados.” Esta prática é reforçada, sempre que são identificadas despesas que, quer pela sua representatividade, quer por quaisquer outras questões que suscitem dúvidas através do pedido de outras evidências, nomeadamente consultas ao mercado, que permitam assegurar a razoabilidade da despesa.

No âmbito do Portugal2020, damos como exemplos de aplicação deste procedimento e relevância da matéria no âmbito do processo de certificação de despesas projetos de duas diferentes áreas de certificação do IAPMEI, o projeto NUP: LISBOA-02-0853-FEDER-000897 - BEL 2000, S.A. (anexos IV e V pedido de elementos e parecer técnico, respetivamente) cuja ausência cabal de esclarecimentos conduziu à não elegibilidade de algumas despesas associadas ao pedido de elementos, bem como outros projetos, em que foram questionados os fornecimentos em condições de mercado “e-mail - Justificação das aquisições em condições de mercado”.

**Observação TC:** Apesar de se ter fixado nos avisos de concurso uma data limite para a comunicação ao promotor da decisão sobre a candidatura, verificou-se que tal não evitou um alargado período de tempo entre a decisão de aprovação da candidatura pelas AG dos PO e a data em que ocorreu a celebração do contrato.

O encerramento das operações pelo OI ultrapassou os prazos previstos no protocolo celebrado com as AG, tendo-se observado demoras no apuramento do saldo final em todas as operações auditadas.

**Resposta IAPMEI:** Tendo em conta a concentração de projetos a ser tratado em algumas fases do QREN e a necessidade de responder às diversas frentes que surgem neste âmbito, o IAPMEI mobilizou os recursos disponíveis de forma a otimizar o melhor possível a capacidade de resposta. Salienta-se contudo que o período crítico de execução e encerramento do QREN decorreu sobre fortes restrições orçamentais no Estado com impacto na possibilidade de recrutamento e de subcontratação para fazer face às solicitações. Esta situação, não é única no IAPMEI, abrangendo igualmente as restantes entidades envolvidas na gestão dos Sistemas de incentivos, tendo sido sempre objeto de planeamento e articulação conjunta no âmbito da respetiva rede funcional de articulação.

No âmbito do PORTUGAL2020, e apesar do triplo das candidaturas entradas, o IAPMEI tem vindo a fazer um elevado esforço no sentido de, ainda com os constrangimentos de contexto referidos e que se mantêm, cumprir os prazos e os objetivos superiormente definidos, inclusive mobilizando técnicos de diversos departamentos internos.

De realçar que o IAPMEI, no final de 2017, foi o organismo com maior índice de eficácia na gestão do Portugal 2020. O cumprimento da meta dos 1.250 M€ de execução do Portugal 2020 teve o contributo determinante do

IAPMEI, que representando 57% do incentivo contratado, conseguiu executar 64% do valor pago, cerca de 810 M€.

**Observação TC:** A verificação do investimento no local só ocorreu na fase de encerramento do investimento dos projetos e naqueles cujos investimentos eram maioritariamente corpóreos.

**Resposta IAPMEI:** ver resposta IAPMEI relativamente ao ponto 3.3.2 Acompanhamento das operações.

**Observação TC:** Na operação n.º 5331 constatou-se que, na FACI, foi atribuído, pela AG do POFC, ao critério “contributo para a política pública nacional/regional de I&DT”, a pontuação máxima. Todavia, observou-se que o parecer do painel de peritos graduou fundamentadamente o mesmo critério com classificação inferior, o que conduziria a que, na fórmula final, o indicador de mérito do projeto fosse inferior ao mínimo exigido (de 3) e impediria a seleção dessa candidatura. Esta contradição suscita dúvidas quanto à seleção deste projeto;

**Resposta IAPMEI:** Reiteramos a nossa resposta remetida através de e-mail do dia 11 de Junho de 2017 (em anexo), no qual pretendemos esclarecer a questão identificada.

Conforme referido no e-mail, a classificação dos critérios foi atribuída de acordo com metodologia de avaliação definida pelo POFC com base na ferramenta utilizada (FACI).

MÉRITO DO PROJETO - Pontuação Regional			
C	Contributo para a política nacional/regional de I&DT		5,00
Importado em:			
C1	Grau de adequação às prioridades nacionais/regionais em matéria de I&DT e inovação, nomeadamente a sua integração em clusters sectoriais e/ou territoriais e pólos de competitividade e tecnologia (Geração de externalidades)		5,00
	Ano de Conclusão:	2017	%
	Despesas em I&DT	400.000,00	5,64%
	Volume de negócios	7.087.831,04	
			Dimensão Média

Esta avaliação é efetuada conforme o referencial de mérito do projeto, segundo o qual a avaliação dos critérios C é efetuada pelo POFC nos mesmos termos para todos os projetos do concurso Q-2008/21 - Proj. de Empresas Individuais, razão pela qual a aplicação desta metodologia de avaliação pela Autoridade de Gestão não põe em causa a seleção do projeto.

**C<sub>1</sub>** - Grau de adequação às prioridades nacionais/regionais em matéria de I&DT e inovação, nomeadamente a sua integração em clusters sectoriais e/ou territoriais e pólos de competitividade e tecnologia (Geração de externalidades)

**Nota:** Sub-critério cuja avaliação é efectuada pelas CCDR ou pelo POFC, no caso de projectos desta Autoridade de Gestão.

**C<sub>2</sub>** - Efeitos de demonstração e de disseminação dos resultados a outras empresas e sectores

**Nota:** Sub-critério cuja avaliação é efectuada pelas CCDR ou pelo POFC, no caso de projectos desta Autoridade de Gestão, podendo para o efeito, ser adoptado o seguinte referencial:

Assim, neste contexto, foi cumprida a determinação do Referencial de Mérito do Projeto (que avaliação dos critérios C é da responsabilidade do POFC) pelo que a avaliação do perito, nesta dimensão do mérito, não foi



relevada, dado não ser da sua competência. Desta forma consideramos não subsistirem quaisquer dúvidas na avaliação efetuada.

**Observação TC:** Na operação n.º 7680, observou-se que o projeto era desajustado à realidade, apresentando sempre dificuldades de execução. Um acompanhamento atempado, designadamente através de uma verificação no local, poderia ter evitado a realização deste investimento nos termos em que foi aprovado, com os resultados negativos constatados na auditoria.

**Resposta IAPMEI:** O projeto em questão foi apresentado pela empresa e assumido por esta, em sede de candidatura, como correspondendo a efetivas necessidades para implementação da sua estratégia. É responsabilidade desta avaliar a pertinência da sua realização, e caso necessário, apresentar as propostas de alteração que adequassem o investimento às suas necessidades, tal como aconteceu em diversos projetos acompanhados pelo IAPMEI. Salienta-se ainda que, o projeto foi abrangido pela Orientação de Gestão n.º 06.REV1/2010 | OG n.º 06/2010 Procedimentos Excepcionais de Reformulação de projectos e Acesso à Linha de Crédito "QREN-INVESTE", onde a empresa poderia ter alterado o investimento, o calendário ou as metas de execução, tendo optado por solicitar apenas a alteração de calendário.

Número	Situação	Data de Entrega	Data de Receção	Crédito	Calendarização	Investimento
1	Recebido	2010-10-24 20:42:05.0	2010-10-24 20:42:05.0	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Ref.	N.º	Situação	Data Técnico	Data Fecho	Técnico Fecho	Parecer	QREN Investe	Calendarização	Investimento	Ação
1	1	Acesso pelo Promotor	2010-10-27	2010-10-29	Carla Coelho	Aprovado	Não Aplicável	Aprovado	Não Aplicável	<input type="button" value="Ver Histórico"/> <input type="button" value="Consultar Dados"/>

No âmbito do acompanhamento e encerramento do projeto (que incluiu duas visitas ao local em sede de encerramento) não foram identificadas questões que permitissem concluir da desadequação do investimento à realidade da empresa. A Verificação Física, que obrigou a duas visitas (porque na 1ª um dos equipamentos do projeto estava em manutenção no exterior) apenas suscitou dúvidas quanto ao estado novo de um equipamento, que foi, por esse motivo, considerado não elegível.

Quanto às dificuldades de execução, o acompanhamento efetuado não evidenciou dificuldades relevantes:

- conforme referido, o projeto foi objeto de uma reformulação, mas apenas para prorrogação, por um ano, da sua conclusão;
- foi solicitado, em 28-04-2010, um PTA com Garantia Bancária, o que recuando ao tempo em que a concessão de Garantias era rara, indicava alguma solidez da empresa;
- este PTA foi comprovado com um atraso de cerca de um mês, o que, mais uma vez, recuando à conjuntura da época não constituía um indício de alarme;
- houve um reporte regular, com um cumprimento quase integral do calendário de execução contratado na Reformulação, concluído com uma penalização de apenas 103 euros;
- o PTRF, apresentado dentro do prazo, evidenciou a conclusão do projeto com um grau de realização de 90,27%, reduzido para 64,91%, maioritariamente em resultado da não elegibilidade do investimento "Máquina de Polir" por dúvidas, não esclarecidas, quanto à sua aquisição em estado novo.

Acresce ainda que, consultado o Citiuss, não existe qualquer incidente de insolvência.

**Observação TC:** Na operação n.º 39301, observou-se que o investimento havia sido deslocalizado para um concelho distinto do aprovado, não tendo tal facto sido comunicado ao OI IAPMEI, o que constitui uma obrigação contratual. Também se constatou que os originais da despesa da operação não se encontravam no respetivo dossier. Ambas as situações não se encontram relatadas na FACIE pela empresa de auditoria que

procedeu à verificação in loco, não existindo também evidência de que as conclusões produzidas por esta empresa tenham sido validadas pelo OI. Questiona-se o IAPMEI sobre o acompanhamento do trabalho do auditor externo, bem como quanto à aceitação da deslocalização e eventuais consequências no apoio concedido.

**Recomendação ao IAPMEI:** Monitorizar as tarefas desenvolvidas por empresas de auditoria contratadas

**Resposta IAPMEI:** Relativamente à deslocalização do investimento, temos a referir que a empresa ALFACAR-Cartonagem, Lda. procedeu à formalização, na consola do projeto em 09/12/2016, da alteração aos dados da empresa, no que respeita à alteração da sede social da Rua António Gomes Correia Júnior - Zona Industrial do Mergulhão, 3700-606 CESAR, concelho de Oliveira de Azeméis, distrito de Aveiro para a Rua da Indústria, 205, Zona Industrial de Romariz, 3700-811 ROMARIZ, concelho de Santa Maria da Feira, distrito de Aveiro. Foi efetuada uma consulta à certidão permanente, tendo-se confirmado os dados atrás referidos. A empresa também já procedeu à atualização dos seus dados na Certificação PME.

À alteração da sede social acima indicada, esteve associada uma deslocalização do investimento realizado no âmbito do projeto QREN ao SI Inovação nº 39301. De acordo com a informação prestada pela empresa, a mudança para as novas instalações ocorreu em Setembro do ano de 2016, ou seja, posteriormente à data de conclusão do investimento, a qual ocorreu, em 2015/06/30 e à visita de verificação que ocorreu em 04/12/2015.

No seguimento do acima referido, solicitámos à CCDR-Norte que se pronunciasse sobre a deslocalização em apreço no que se refere aos impactos no Mérito do Projeto ao nível do critério D- Contributo do projeto para a competitividade regional e para a coesão económica territorial.

De acordo com informação da CCDR-Norte, e-mail anexo, o critério D mantém a pontuação final do mérito regional do projeto de 4,00 valores, dado que o novo concelho de localização do projeto (Santa Maria da Feira) se encontra no mesmo intervalo de IpC do anterior (Oliveira de Azeméis) não tendo, por essa via, implicações ao nível do mérito do projeto.

O IAPMEI solicitou à empresa que procedesse à regularização da situação face ao Licenciamento Industrial, tendo a mesma informado, em tempo, que a zona industrial para onde se transferiu é recente, encontrando-se na fase de recolha de toda a documentação necessária à correta instrução do processo de licenciamento industrial. No que a esta matéria diz respeito, foi apresentado o Pedido de Autorização de Utilização e Emissão de Alvará entregue na Câmara Municipal de Santa Maria da Feira.

Relativamente à apresentação do dossier de originais da empresa, informa-se que o beneficiário fez a sua apresentação em 24-11-2016, conforme consta do e-mail anexo, tendo, no entanto, nessa data, ficado em falta a exibição dos documentos que constam do quadro que a seguir se apresenta.

Cpv	Descrição	Tipo	Nº	Data	Fornecedor	Valor Doc	Valor	Investimento	Elegível
2	Passagem aérea Lisboa/Nice/Lisboa c/ taxas e estadia incluídas.	FT	201300320	2013-10-14	Travelway	1.199,00	1.199,00	1.199,00	1.199,0
8	PC - Winpro	FT	FT 13/130202	2013-12-26	Oficina Ware	651,90	651,90	530,00	530,0
13	Plotter EPSON STYLUS PLUS(para desenvolvimento de produtos)	CL	1110-7273	2014-04-01	GRENKE	13.018,32	13.018,32	10.584,00	10.584,0
15	Serviços de contabilidade do mês de Outubro	FT	2014C/606	2014-10-31	Contas Direitas	369,00	369,00	300,00	300,0

Posteriormente, e visando a regularização desta situação, o promotor deslocou-se às instalações do IAPMEI em Aveiro, em 19-12-2016, onde apresentou os originais dos comprovantes em questão, dos quais foi recolhida uma fotocópia.

Relativamente ao acompanhamento do trabalho dos auditores externos, este tem vindo a merecer um acompanhamento mais próximo, incluindo a incorporação de mecanismos de registo de informação no sistema que permitam evidenciar o trabalho desenvolvido e controlar aspetos relacionados com a independência e inexistência de conflitos de interesse.

No que se refere concretamente ao rigor e qualidade do trabalho desenvolvido, aquando dos processos de adjudicação são definidos cadernos de encargos, os projetos envolvidos são alocados a equipas de validação/controlo e sempre que se justifica, em face de serem detetadas desconformidades, os pareceres emitidos são devolvidos.

A título exemplificativo remetemos dois e-mail's relativos ao processo de encerramento do QREN (Lote 4 Mário Miranda de Almeida) e análise de Vales i4.0, este último já no âmbito do Portugal2020 (envio 4.ª tranche de FACI = Validação).

### 3.5.1 e 3.5.2 – Devoluções no âmbito dos projetos do OI IAPMEI e OI AICEP

**Resposta IAPMEI:** Relativamente às matérias de devolução de incentivos dado que não foram identificadas recomendações dirigidas ao IAPMEI relacionadas com as recuperações e/ou devoluções, nem incorreções no relato, não temos comentários a fazer até porque, a atuação do IAPMEI no âmbito do PORTUGAL2020, e no contexto destas matérias tem um enquadramento distinto, dado não efetuarmos recuperações.

### 3.6 - Certificação PME

**Resposta IAPMEI:** Tendo em consideração que sobre esta matéria o relato conclui que “a aplicação do sistema foi analisado em relação à amostra de projetos auditados, verificando-se a regularidade do estatuto atribuído aos diversos beneficiários analisados” e não tendo sido formulada qualquer recomendação, nada temos a comentar.

Não obstante o atrás exposto, o IAPMEI manifesta a sua inteira disponibilidade para desenvolver, em conjunto com as restantes Autoridades do Sistema de Gestão e Controlo, outras medidas que considerem pertinentes com vista a colmatar as insuficiências detetadas.

Com os melhores cumprimentos,

**Jorge Marques dos Santos**  
Presidente



**Agência para a Competitividade e Inovação, I.P.**

[jomsantos@iapmei.pt](mailto:jomsantos@iapmei.pt) | [www.iapmei.pt](http://www.iapmei.pt)  
T: (+351) 213 836 265 | F: (+351) 213 836 211

Estrada do Paço do Lumiar, Campus do Lumiar, Edif. A  
1649- 038 Lisboa Portugal

Facebook | Twitter | Youtube | LinkedIn





aicep Portugal Global

TRIBUNAL DE CONTAS

E 1060/2018  
2018/1/22



geDOC: AICEP.18/01/2018-S01177

Exmo. Senhor  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas,  
Sua Excelência o Juiz Conselheiro José F.F.Tavares  
Exma. Senhora Auditora Coordenadora,  
Dra. Leonor Corte Real Amaral  
Tribunal de Contas  
Av. da República, n.º 65  
1050-159 Lisboa

N/Ref.: 05-SGA-2018.01.18 (CA/DAUD/mms)  
V/Ref.: Processo n.º 16/2016-AUDIT

Assunto: Comentários ao Relato da Auditoria aos sistemas de controlo do IAPMEI e AICEP, no âmbito dos incentivos comunitários

*Senhor Diretor-Geral,  
Senhora Auditora Coordenadora,*

Encarrega-me o Senhor Presidente do Conselho de Administração de formalizar, pela presente, o envio, por correio eletrónico de 17 de janeiro de 2018 (em anexo 1), da resposta da AICEP, E.P.E. ao solicitado por esse Digno. Tribunal por correio eletrónico de 29 de dezembro de 2017, em cumprimento de despacho do Excelentíssimo Senhor Juiz Conselheiro Relator, através do qual a AICEP ficou citada para remeter, no prazo de dez dias úteis, os comentários ao relato da auditoria referida em epígrafe, ao abrigo e para os efeitos previstos no art.º 13.º da LOPTC, prazo esse que mereceu despacho de prorrogação.

Com os melhores cumprimentos, *e elevada estima,*

*Raquel Sabino Pereira*

Raquel Sabino Pereira  
Secretária-Geral Adjunta/ Company Secretary

Anexos: 08

Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, E.P.E.

Sede: Rua Júlio Dinis, 748 6º - Dto. 4050-012 Porto

Tel. Porto + 351 226 055 300 Contact Centre: 806 214 214 aicep@portugalglobal.pt www.portugalglobal.pt

Capital Social - 114 927 000 Euros - Matrícula CRC Porto nº 1 - NIPC 509 529 125



aicep Portugal Global

**Assunto: Tribunal de Contas – Auditoria aos Sistemas de Controlo do IAPMEI e AICEP no Âmbito dos Incentivos Comunitários**

### 1.1 - Conclusões

#### Domínios de Intervenção dos OI (página 11)

##### **Tribunal de Contas:**

*2. Ao OI AICEP, de 2009 a 2012, foram afetados projetos de investimento de valor inferior a € 25 M, apresentados por PME que não se enquadravam no seu domínio de intervenção, de acordo com os protocolos celebrados com as AG dos PO financiadores.*

##### **AICEP:**

Relativamente aos Domínios de Intervenção dos OI, o Tribunal de Contas refere que à AICEP foram atribuídos projetos de valor inferior a 25 M€ e apresentados por PME que não se enquadravam no seu domínio de intervenção. A AICEP sempre analisou os projetos para os quais tinha competências. Acresce que as candidaturas eram afetadas aos OIs pelo sistema informático do QREN, gerido pelo Compete. Quando se detetavam erros de afetação, estes eram corrigidos através de pedidos, a esta entidade, a sua reafetação entre os OIs.

Apesar de não terem sido identificados os projetos em causa (cfr. 3.2.1.1), acrescentamos que os projetos apresentados ao abrigo do Sistema de Incentivos à Qualificação e Internacionalização de PME com Tipologia dominante de Internacionalização (acima de 50% do investimento) recaíam efetivamente no domínio de intervenção da AICEP, atentas as suas atribuições estatutárias e nos termos do Protocolo estabelecido entre as Autoridades de Gestão dos programas financiadores e os Organismos Intermédios (OIs).

#### Análise das candidaturas (página 12)

##### **Tribunal de Contas:**

*7. Os montantes aprovados para o conjunto dos projetos enquadrados no SI Inovação e SI Qualificação PME atingiram € 1.183,4 M em relação ao OI IAPMEI e € 1.492,4 M em relação ao OI AICEP, verificando-se que a apreciação da valia técnica independente e especializada não foi além da realizada pelo OI, pelos seus próprios meios, não tendo sido adequadamente previsto o recurso a peritos independentes. Esta situação é particularmente notória no caso do OI AICEP dado que assegura o financiamento de projetos de especial relevância para a economia, em regra de valor superior a € 25 M cada (cfr. ponto 3.3.1).*

##### **AICEP:**

2. No que concerne à Análise das Candidaturas a mesma foi sempre assegurada pelos próprios meios dos Organismos Intermédios, não tendo sido previsto o recurso a peritos independentes. Refira-se que no âmbito do Sistema de Incentivos à Inovação e do Sistema de Incentivos à Qualificação e Internacionalização de PME também não se encontrava previsto o recurso a quaisquer peritos independentes para a análise das candidaturas. Acresce que, no caso dos grandes projetos de

Pág 1 de 9



aicep Portugal Global

investimento, a AICEP detinha competências próprias e exclusivas na análise, negociação e contratualização dos projetos do Regime Contratual, consagradas no Decreto-Lei n.º 203/2003, de 10 de setembro. Nas várias auditorias realizadas nunca foi feita qualquer recomendação à ausência de peritos nas análises das candidaturas.

#### Gestão e controlo pela AICEP

#### Estrutura Organizacional (página 13)

##### Tribunal de Contas:

16. Verificou-se que se encontravam na dependência do mesmo vogal do Conselho de Administração, o serviço designado Direção “Incentivos GE” onde se analisam e aprovam os projetos de maior montante (enquadrados no regime contratual de investimento) e as equipas comerciais com a responsabilidade de promover e captar investimento privado junto das designadas Grandes Empresas (GE) que, em regra, se candidatam a apoios europeus, considerando-se, assim, estar comprometida a necessária segregação de funções.

##### AICEP:

O Tribunal de Contas parte da constatação de que as Direções de Incentivos GE e de Grandes Empresas se encontravam na dependência do mesmo vogal do Conselho de Administração da AICEP para concluir que se encontrava comprometida a necessária segregação de funções. Salvo melhor opinião, esta conclusão afigura-se excessiva, considerando não haver fundamento para separar, a nível de peloureiro, a função de angariação e a função de análise e concessão de incentivos. Aliás, o conhecimento disponível na área de análise de candidaturas é essencial na atração e retenção do investimento. Assim, durante o ciclo de vida dos projetos e tendo como elemento de ligação, a Direção Comercial, intervieram, sequencialmente, as Direções de Incentivos GE, Contratos GE e Verificação de Incentivos GE, todas elas autónomas entre si, sublinhando-se que após a contratualização, os projetos transitaram para a Direção de Verificação de Incentivos GE que, essa sim, estava na dependência de outro Administrador para salvaguarda da segregação das funções de concessão e verificação. A intervenção da Direção de Grandes Empresas centrou-se, nestas diferentes fases, no acompanhamento dos projetos numa vertente comercial, não intervindo diretamente na decisão dos projetos ou no pagamento dos apoios. Afigura-se por isso ter sido devidamente acautelada a segregação de funções exigida.

##### Tribunal de Contas:

17. A área de auditoria e controlo estava subordinada à direção financeira, sendo áreas que deveriam estar segregadas e adequadamente posicionadas a nível hierárquico. Verificou-se, ainda, a inexistência de um plano específico para o controlo de operações enquadradas nos SI (cfr. ponto 3.4.2.1).

##### AICEP:

A área de auditoria embora integrada na Direção Financeira e Auditoria dos Procedimentos e Incentivos, desde junho/2015 (em anexo I), sempre reportou diretamente ao Conselho de Administração, no âmbito das auditorias internas operacionais e dos procedimentos.

Pág 2 de 9



aicep Portugal Global

A Equipa tinha por objetivo realizar auditorias internas a procedimentos (incluindo a área de Incentivos) quer da Sede quer dos Pontos de Rede estando excecionada a área financeira para garantir a independência destas áreas. Esta área financeira sempre esteve excecionada do controle da área da auditoria pelo facto de conferir ainda mais independência e garantias neste controlo.

Em 2015 foi pedida um parecer externo a uma entidade de auditoria que concordava com o procedimento exposto, dado que assegurava a independência das duas áreas.

De facto no ano de 2015 não foi elaborado um “plano específico para o controlo de operações enquadráveis nos SI”, pelo facto de o trabalho da Equipa ter o seu enfoque no acompanhamento global do QREN em que incluía as operações de encerramento. Neste período acompanhou também todas as operações no âmbito da cerca de três centenas de auditorias de controlo realizadas pelas diversas entidades de controlo e auditoria, nomeadamente IGF, TdC, AD&C, AGs.

A equipa da Auditoria Interna, em 2016, foi reforçada com mais dois colaboradores, para fazer face ao plano de auditorias internas.

A 15 de setembro de 2017 (em anexo II), na sequência da implementação do Plano Estratégico da Agência 2017-2019, a Direção de Auditoria passou a ser uma Direção autónoma dependente do Presidente do Conselho de Administração, como se pode ver no organograma da Agência.

A Agência toma em boa conta a recomendação considerando que esta alteração garante a independência das funções.

#### **Verificação de operações (página 14)**

##### **Tribunal de Contas:**

*18. Verificou-se a falta de orçamentos que suportassem o plano de investimentos dos projetos, a existência de longos períodos decorridos entre a decisão de aprovação e a celebração do contrato, bem como demora no apuramento do saldo final e encerramento das operações. Também a verificação no local das despesas efetuadas, salvo algumas exceções, só ocorreu na fase de encerramento do investimento.*

##### **AICEP:**

No relato é referido a ausência de orçamentos que suportassem o plano de investimentos dos projetos, constatação que não se afigura especialmente relevante. Com efeito, não existia qualquer obrigatoriedade dos beneficiários suportarem os planos de investimentos apresentados em orçamentos consagrada na legislação aplicável. Antes, incumbia aos Organismos Intermédios procederem a uma análise de elegibilidade e de razoabilidade dos investimentos propostos, análise essa que se encontrava plasmada nas respetivas Ferramentas de Análise e Cálculo do Incentivo (FACI).

Quanto ao longo período observado entre a decisão de aprovação e a celebração do contrato, em termos gerais, será de registar a pertinência da observação, que esteve de resto na origem da alteração aos procedimentos de contratualização instituídos já no Portugal2020 e que permitiram uma redução significativa dos tempos de contratualização dos apoios. De facto, a informatização da comunicação da Decisão das AGs aos promotores e da disponibilização/ emissão dos Contratos (atuais Termos de Aceitação no PT2020) vieram minimizar estes prazos. Relativamente à referência do Tribunal consideramos que a AICEP sempre norteou os seus procedimentos no cumprimento do prazo estipulado na legislação de 20 dias úteis entre a comunicação da Decisão das AGs e a celebração dos Contratos, período no qual, elaborava e enviava ao promotor a minuta do Contrato e

Pág 3 de 9



aicep Portugal Global

validava, após receção de determinados elementos, o cumprimento de todas as condicionantes pré-contrauais estabelecidas, caso fosse aplicável. Sem esta validação os contratos não podiam ser assinados.

**Tribunal de Contas:**

*19. Na operação n.º 26832 verificou-se: a ausência de comprovação do estatuto dimensional da empresa, relevante para o enquadramento da candidatura; a falta da prévia autorização da AG envolvida, para alienação de ativos anteriormente financiados; a decisão da AICEP sobre o segundo e terceiro pagamentos a título de reembolso intercalar após a data fixada para o encerramento do projeto, sem que a nova data de finalização do projeto estivesse autorizada; e a ausência no contrato de concessão do incentivo da fixação desse compromisso entre as partes envolvidas, o que não se entende, especialmente porque o promotor não exerce atividade comercial.*

*Na mesma operação não se obteve evidência de a AICEP ter zelado pela observância dos limites previstos para os auxílios regionais, pela CE, por não ter deduzido ao incentivo final o montante concedido ao abrigo do Código Fiscal de Investimento.*

**AICEP:**

Relativamente à operação 26.832, referida no ponto 19 e 3.4.2.4. constata-se que foi verificada o estatuto dimensional da empresa, relevante para o enquadramento da candidatura. Sucede porém que essa verificação foi feita, conforme se encontra plasmado na respetiva FACI:

(Aviso)	Obter ou atualizar a Certificação Electrónica de PME nos termos do Decreto-Lei n.º 372/2007, de 6 de Novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 143/2009, de 16 de Junho	Não Aplicável	Verificado
---------	---	---------------	------------

No que diz respeito ao projeto em questão foi obtida da empresa a seguinte informação:

"A sociedade " Vale de S. Martinho – Sociedade Agrícola, S.A." é inteiramente controlada pela sociedade "Gran Cruz Porto – Sociedade comercial de Vinhos, Lda.", e indiretamente e através desta, consolida na "holding" francesa "COFEPP – COMPAGNIE FINANCIÈRE EUROPÉENNE DE PRISES DE PARTICIPATIONS, S.A."

O volume de negócios consolidado desta "holding" é da ordem de 1.000.000.000 €, e o número de empregados é algo superior a 2.000."

O projeto de investimento apoiado pelo SI Inovação e objeto de análise pela AICEP diz respeito apenas a novos investimentos realizados entre 1 de agosto de 2012 e 31 de julho de 2014, não estando aqui em causa quaisquer investimentos já realizados anteriormente e objeto de anteriores candidaturas por parte do promotor a estes ou outros sistemas de incentivos.

Eventuais alienações de bens anteriormente realizados e apoiados terão que ser acompanhados e validado esse apoio nessas sedes.

O promotor formalizou o pedido de prorrogação a 18-08-2015 (anexo III) tendo sido autorizada pela AICEP a 18-12-2015 (em anexo IV).

Pág 4 de 9





## aicep Portugal Global

No que concerne aos limites para os auxílios regionais, refira-se ter-se registado um lapso no texto da comunicação da Decisão da Comissão Diretiva do Compete emitida a 15 de outubro de 2012 e enviada ao promotor por e-mail da AICEP de 17 de outubro de 2012 AG sobre a aprovação do financiamento a este projeto, mencionando-se que o incentivo financeiro atingia o limite constante do Mapa de Auxílios Regionais Comunitários, razão pela qual não poderia ser atribuído qualquer incentivo adicional ao projeto de investimento.

Este lapso foi em seguida detetado e comunicado à empresa em reunião que se efetuou a 26 de outubro de 2012, tendo de seguida sido dado seguimento à análise da candidatura apresentada a benefícios fiscais (BF's).

Na FACI, contudo, foi corretamente incluída a condicionante pós – contratual aplicada em todas as candidaturas ao SI Inovação com candidatura simultânea a BF's como segue:

“Em sede de pagamento final a AICEP incluirá no cálculo do incentivo o montante aprovado do Benefício Fiscal, de forma a garantir a observância dos limites dos Auxílios Regionais para o presente projeto de investimento.”

Relativamente ao abatimento da parcela 773.853,00 € de BF's, verifica-se que na FACIE está refletido esse montante (quadro abaixo), tendo sido ajustado o montante do incentivo final e do prémio, assim como o ESB está abaixo do limite 30% (27,53%):

### Decisão

	<u>Total (s/ Formação)</u>		<u>Minimis</u>		<u>Regionais</u>	
Investimento	11.150.696,86					
Elegível Corrigido	8.370.676,30		95.650,00		8.275.026,30	
Não Reembolsável						
Reembolsável	4.603.871,97	55,00%	52.607,50		4.551.264,47	
Prémio	2.296.761,86	49,89%	39.455,63		2.257.306,24	49,60%
ESB (sem formação)	2.472.447,28	29,54%	39.908,46		2.432.538,83	29,40%
<hr/>						
Investimento base tipo financeiro (atualizado)					8.108.462,76	
ESB					2.432.538,83	30,00%
Investimento base tipo BF (atualizado)					8.108.462,76	
Benefícios fiscais (não atualizado)						
Benefícios fiscais (atualizado)						

Pág 5 de 9

Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, E.P.E. – Av. 5 de Outubro, 101 – 1050-051 LISBOA

Tel. Lisboa: + 351 217 909 500 Contact Centre: 808 214 214 AICEP@portugalglobal.pt www.portugalglobal.pt

Capital Social = 114 927 860 Euros • Matrícula CRC Porto Nº 1 • NIPC 506 320 120



aicep Portugal Global

ESB com BF's

2.432.538,83 30,00%

#### Encerramento

	Total (s/ Formação)		Minimis		Regionais
Investimento	11.285.109,00				
Elegível Corrigido	8.370.676,30		15.000,00		8.355.676,30
Não Reembolsável					
Reembolsável	4.547.497,22	54,33%	8.250,00		4.595.621,97
Prémio	2.268.637,84	49,89%	5.697,20		2.460.660,32 53,54%
ESB (sem formação)	2.360.156,03	28,20%	5.645,92		2.530.480,77 30,28%

Investimento base tipo financeiro (actualizado)	9.190.123,77
ESB	2.530.480,77 27,53%
Investimento base tipo BF (actualizado)	10.926.391,55
Benefícios fiscais (não actualizado)	773.853,00
Benefícios fiscais (actualizado)	747.436,70
ESB com BF's	3.277.917,46 30,00%

#### Tribunal de Contas:

20. Na operação n.º 16491, a AICEP ordenou pagamentos, na modalidade "adiantamento contra fatura", com base em verificações meramente administrativas, sem que as faturas apresentadas comprovassem a efetiva prestação de bens e serviços.

#### AICEP:

A AICEP processou pedidos de pagamento sob a modalidade de adiantamento contra fatura, conforme previsto na alínea b) do ponto 1 do artº 4º do Despacho nº 10172-A/2015 mediante a apresentação do pedido com a indicação dos documentos de despesa, faturas ou documentos probatórios equivalentes, que titulem o investimento elegível, ficando o beneficiário obrigado a apresentar, no prazo de 30 dias úteis, a contar da data de pagamento do adiantamento, os comprovativos de pagamento.

A AICEP caso entenda, tem como procedimento solicitar esclarecimentos adicionais no âmbito das despesas apresentadas em cada pedido de pagamento.

Pág 6 de 9

Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, E.P.E. – Av. 5 de Outubro, 101 – 1050-051 LISBOA

Tel. Lisboa: + 351 217 909 500 Contact Centre: 808 214 214 AICEP@portugalglobal.pt www.portugalglobal.pt

Capital Social – 114 921 990 Euros – Matricula CRC Porto: NP 1 • NIPC 506 320 128



aicep Portugal Global

**Tribunal de Contas:**

21. Na operação n.º 37008, o projeto inseria-se na CAE 43991 - “Aluguer de equipamentos de construção e demolição com operador”, que não era a atividade principal da empresa à data de candidatura, que correspondia à CAE 7800 – “Trabalho temporário”, a qual não era elegível. Assim, a elegibilidade deste projeto depende da verificação do indicador “Intensidade das Exportações”, reportado ao ano pós-projeto, aferido através dos valores constantes da IES de 2016 com origem na CAE 43991 (cfr. ponto 3.4.2.4).

**AICEP:**

O encerramento do projeto ainda não se verificou, encontrando-se a guardar os elementos solicitados ao promotor, nomeadamente a IES de 2016 (ano pós-projeto) de forma a calcular a intensidade das exportações.

**Tribunal de Contas:**

22. Observou-se que uma operação acompanhada pelo OI AICEP não foi rescindida, apesar não ter iniciado o investimento nos primeiros 9 meses desde a comunicação da decisão de financiamento, o que é motivo de inelegibilidade nos termos do Regulamento do SI Inovação (cfr. ponto 3.4.2.5).

**AICEP:**

Na sequência do pedido de reavaliação da decisão proposta, foi a AICEP notificada através da informação n.º 04/AC\_AIC/2016, de 09-09-2016 do Compete (anexo V), que passamos a transcrever o parágrafo relativo a questão relatada:

“Da análise realizada à exposição da AICEP resulta a concordância com o “iter cognoscitivo” efetuado e do qual resulta o reconhecimento da aplicação do regime legal da suspensão para a contagem de prazos, tal qual explanado da referida exposição.

Face ao exposto, considera-se existir fundamentos que permitem a manutenção do contrato de concessão de incentivos.”

**Tribunal de Contas:**

23. Na generalidade dos projetos analisados com propostas de rescisão contratual, verificou-se que as irregularidades não foram detetadas em tempo oportuno, levando a que a constituição das respetivas dívidas se tivesse alongado no tempo, comprometendo a sua recuperação (cfr. ponto 3.4.2.5).

**AICEP:**

As irregularidades podem ser detetadas em qualquer fase do ciclo de vida do projeto. Relativamente aos cinco casos referidos informamos que:

- 38231 – este beneficiário nunca recebeu qualquer incentivo referente a esta operação;
- 25069 – conforme referido no ponto 22 esta operação não foi objeto de rescisão contratual;
- 13447, 19289, 30029 – a resolução contratual verificou-se no momento em que se concluiu pelo incumprimento contratual. Após este momento a AICEP desenvolveu todas as diligências para a recuperação do incentivo indevidamente pago.

Pág 7 de 9



aicep Portugal Global

## Devoluções no âmbito dos projetos do OI AICEP (página 15)

### Tribunal de Contas:

*28. Nos projetos do domínio de intervenção da AICEP foram emitidas cerca de 767 ordens de devolução, o que representa 20,3% do número de candidaturas aprovadas. O valor associado às ordens de devolução emitidas era de € 93,0 M, verificando-se que, em 31 de outubro de 2016, apenas tinham sido recuperados € 23,7 M, através do mecanismo de compensação entre projetos e do acionamento de garantias bancárias, não existindo evidência de que tenha havido qualquer recuperação pela via judicial.*

### AICEP:

Todas as dívidas foram registadas/emitidas no SGO encontrando-se a sua consulta disponível e o respetivo controlo. Apesar de ser o Organismo Pagador o responsável pela recuperação das dívidas conforme refere relato na página 56, “cabe ao organismo pagador IAPMEI a recuperação da dívida” e “para que a recuperação fosse efetuada por esta entidade” (IAPMEI), podendo tal ser interpretado como um extravasar das atribuições legais especificamente atribuídas à AICEP no âmbito da recuperação dos montantes em questão.

Ora, não desconhecendo a AICEP as regras invocadas no Relatório, não pode, não obstante, ignorar que os organismos intermédios, como é o caso, asseguram a análise dos projetos, a contratação dos incentivos e o controlo e acompanhamento da sua execução, bem como a interlocução com o Promotor (cfr. Artº. 22º do Regulamento do Sistema de Incentivos à Qualificação e Internacionalização de PME (RSIQI-PME), aprovado pela Portaria n.º 1463/2007, de 15 de Novembro).

E que, talvez por essa razão, a competência para desencadear “todos os procedimentos que se revelem aconselháveis e oportunos, incluindo, entre outros, a renegociação dos contratos de concessão de incentivos, a resolução dos mesmos bem como os procedimentos, incluindo judiciais para, sendo o caso, a recuperação de incentivos já pagos” lhe é conferida nos Protocolos assinados com as Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais (sublinhado nosso).

Por outro lado, nos termos do artigo 1º dos Estatutos da AICEP, aprovados Decreto-Lei n.º 229/2012, de 26 de outubro, a AICEP, exerce poderes de autoridade pública administrativa quando atua em representação do Estado, nos termos definidos no Decreto -Lei n.º 203/2003, de 10 de setembro, i.e., estando em causa a concessão de incentivos ao abrigo do regime contratual de investimento, a AICEP, por ter sucedido nas atribuições da Agência Portuguesa para o Investimento, E. P. E. (API), possui poderes de autoridade pública que justificam a intervenção no processo de recuperação.

Não pretende, no entanto, a AICEP, avocar competências que se entendam não lhe estarem legalmente atribuídas, pelo que, caso assim o considere o douto Tribunal, poderão ser alterados os procedimentos no que respeita à entidade responsável pela recuperação judicial em causa, passando o IAPMEI, por ordem do Tribunal de Contas, a substituir a AICEP nos processos judiciais em curso.

Aproveita-se, aliás, o ensejo para tentar clarificar o *modus operandi* a adotar, no que respeita à responsabilidade da AICEP nos procedimentos de recuperação no quadro do Portugal 2020.

Considera a AICEP que se mantêm as regras existentes no quadro anterior, i.e., por delegação de competências operada nos termos dos contratos de delegação de competências celebrados entre a AICEP e as autoridades de gestão, compete à AICEP promover os processos de recuperação dos montantes indevidamente pagos, junto dos beneficiários.

Pág 8 de 9



aicep Portugal Global

Por essa razão, está a AICEP a celebrar um Protocolo com a Autoridade Tributária, nos termos do nº 9 do artigo 26º do Decreto-Lei 159/2014, de 27 de Outubro, pelo que, se for entendido que não compete à AICEP recuperar os montantes em causa, tal procedimento será interrompido, passando a solicitar-se à autoridade de gestão (ou outra a indicar, v.g. a AD&C) que avoque tal competência.

**Tribunal de Contas:**

29. *O valor por recuperar, € 69,3 M, representava 74,5% do valor de devoluções emitidas (cfr. ponto 3.5.2).*

**AICEP:**

O valor a recuperar à data de hoje é de cerca de 67M€, em que 17 ordens de devolução, correspondem a 14 operações e que representam 68,2% do valor a recuperar. A recuperação da dívida encontra-se em acompanhamento.

**Recomendações AICEP**

**Tribunal de Contas:**

7. *Garantir a necessária segregação entre a função de promoção e captação de investimento e a função de concessão de apoios às empresas, assegurando um adequado sistema de controlo interno, enquanto OI;*

8. *Respeitar o domínio de intervenção que lhe foi atribuído;*

9. *Observar a norma de pagamentos instituída, exigindo a apresentação de comprovativos da efetiva prestação de bens e serviços.*

10. *Incluir no plano de atividades da área do controlo interno ações especificamente dirigidas às operações enquadradas nos SI, de forma a serem corrigidas, atempadamente, eventuais irregularidades.*

**AICEP:**

7. Consideramos que as funções em causa estão distribuídas a duas equipas autónomas, com funções segregadas, sendo que uma tem apenas a vertente comercial, ou seja, *front office* com o cliente, a outra *back office* – análise de incentivos - tem uma vertente técnica sem qualquer contacto com o cliente analisando as candidaturas de acordo com os referenciais emitidos pelas AGs emitindo as propostas de decisão a submeter para decisão final às AGs dos programas financiadores e ao Conselho de Coordenação dos Incentivos Fiscais ao Investimento, quando aplicável. Face ao exposto afigura-se que não existe qualquer incompatibilidade com o nosso modelo funcional e consequentemente a existência de segregação de funções (anexo VI).

8. e 9. A AICEP cumpre os regulamentos instituídos.

10. A AICEP acata a recomendação referida e tem em desenvolvimento um plano de controlo de controlo para implementar após aprovação do Conselho de Administração até final do primeiro trimestre.

Lisboa, 17 de janeiro de 2018

Pág 9 de 9

TRIBUNAL DE CONTAS

**E** 983/2018  
2018/1/19



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

Nossa referência  
UCA/

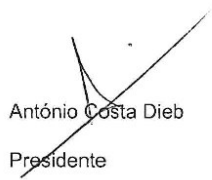
**Assunto:**

**Auditoria aos Sistemas de Controlo do IAPMEI e AICEP no âmbito dos incentivos comunitários**

**Proc. Nº 16/2016-AUDIT.**

Na sequência do V. email de 29.12.2017 e do pedido de prorrogação de prazo, remetido por esta Agência, através do email de 12.01.2018, junto se remetem a V. Exa. as observações desta Agência ao projeto de relatório da auditoria referida em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos,

  
António Costa Dieb

Presidente

Anexo: o citado

Auditoria aos Sistemas de Controlo do IAPMEI e AICEP  
no âmbito dos incentivos comunitários

(Processo nº 16/2016 – AUDIT)

Relatório Preliminar de Dezembro 2017

**Exercício de contraditório**

No presente documento são expressos os comentários da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. ao teor do projeto de relatório Tribunal de Contas relativo à auditoria aos Sistemas de Controlo do IAPMEI e AICEP no âmbito dos incentivos comunitários, Proc. Nº 16/2016-AUDIT.

**Recomendação 2:**

Garantir a aprovação pela tutela e publicitação dos planos anuais de concursos, incluindo a programação financeira por SI;

Observações AD&C:

Considerando que a presente auditoria do Tribunal de Contas, incidiu sobre os sistemas de controlo do IAPMEI e AICEP no âmbito dos incentivos comunitários aprovados no âmbito do QREN, a recomendação do TC deve ser avaliada no âmbito do período de programação em vigor, ou seja no quadro do PT 2020.

Neste âmbito, e tratando-se de uma recomendação à ADC, importa salientar, que no quadro do Portugal 2020 a competência relativa à elaboração e divulgação do plano de abertura de candidaturas é das Autoridades de Gestão, conforme estabelecido no n.º 5 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro. Por seu lado, ao abrigo da alínea o) do n.º 2 do artigo 10.º do mesmo diploma, a aprovação do referido plano cabe à Comissão Interministerial de Coordenação do Portugal 2020.

Neste contexto, em 2016, foi disponibilizado um Plano Anual de Avisos nos *sites* das Autoridades de Gestão e na página de internet do Portugal 2020. Atendendo a que, no início de 2017, os PO apresentavam taxas de aprovação muito elevadas face às dotações programadas, considerou-se mais prudente abrir os Avisos em função das disponibilidades financeiras de cada PO/tipologia de investimento, interrompendo-se assim, a publicitação do Plano Anual de Avisos.

Face ao exposto, prevê-se retomar a publicitação do Plano de Avisos, logo que o processo de reprogramação PT 2020 esteja concluído, considerando que se trata de um instrumento que visa conferir previsibilidade à abertura e encerramento de avisos e facultar aos potenciais beneficiários informação que lhes permita planear a realização de investimentos/projetos.

Recomendação 3:

Zelar pela existência de um sistema de recuperação de dívidas célere e eficaz;

Observações AD&C:

Na sequência da experiência de QREN, em que foi criado o primeiro sistema de informação centralizada - Sistema Contabilístico de Dívidas FEDER e Fundo de Coesão – com elementos que permitiam o registo e monitorização individual de cada um dos processos de dívida por parte das Autoridades de Gestão e da Entidade Pagadora FEDER e do Fundo de Coesão, procurou-se, na definição de procedimentos para 2014-2020, estabelecer medidas de acompanhamento mais eficazes, assegurando, nomeadamente, a interoperabilidade dos sistemas de informação SI Audit2020 e SPTD2020 (Sistema de Pagamentos, Tesouraria e Dívidas), presentemente em desenvolvimento e cuja entrada em produção se prevê para o 2º trimestre de 2018, e concentrando na AD&C a recuperação dos montantes em dívida, uma vez verificada a impossibilidade das AG/ OI efetuarem, no seu PO, compensações na mesma operação, ou em outras operações, do mesmo beneficiário.

O conjunto de procedimentos a adotar pelas diversas entidades envolvidas encontram-se descritas na Norma N.º11/AD&C/2015 de 16/10/2015, cuja 1ª alteração foi aprovada a 17/02/2016, na sequência da delegação de competências da entidade pagadora dos fundos da política de coesão noutras entidades, em conformidade com o artigo 26.º “Recuperação dos apoios” do Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro.

Uma vez que em SI Audit2020 estará concentrada toda a informação relativa a os controlos e auditorias realizadas pelas diferentes entidades de controlo nacionais e comunitárias, bem como as verificações no local da responsabilidade da AG, incluindo as irregularidades comunicadas à OLAF, ao abrigo do art.º 122 do Regulamento UE nº 1303/2013, de 17 de dezembro, da sua interoperabilidade com SPTD 2020 resultará um pré-registo de dívida sujeito a posterior confirmação pela AG, que irá melhorar os mecanismos de confirmação de registo de montantes indevidamente pagos. Por outro lado, o facto de SPTD2020 ser um sistema integrado de pagamentos e dívidas, permitirá à AD&C, enquanto Entidade Pagadora FEDER e do Fundo de Coesão, refletir no cálculo do montante pagar, na análise e validação de pedidos de pagamento, o montante a recuperar junto de um beneficiário devedor, qualquer que seja o PO e Fundo de origem da dívida.

A emissão de reportes com informação consolidada no SPTD 2020 terá igualmente o objetivo de melhorar o controlo e monitorização dos montantes em dívida desde a sua constituição, e recuperações quer por compensação, por reposição voluntária ou, no limite, por cobrança coerciva.

De notar, ainda, o papel de SPTD2020 enquanto referencial de informação/histórico de dívidas no âmbito do FEDER, FSE, FC e FEAC, na determinação dos códigos de idoneidade, fiabilidade e dívida a atribuir aos beneficiários dos FEEL que consta de Balcão 2020.

17 de janeiro de 2018





Exma. Senhora  
Dra. Leonor Corte Real Amaral  
Auditora Coordenadora  
Tribunal de Contas  
Av. da República, 65  
1050-159 Lisboa

Sua referência	Data	Nossa referência UAC	Data
			17-JAN 2018 0048

**Assunto:** Auditoria aos Sistemas de Controlo do IAPMEI e AICEP no âmbito dos Incentivos QREN  
Processo n.º 16/2016-AUDIT  
Contraditório Relato Dezembro de 2017

Na sequência da receção do Relato de Auditoria (Processo n.º 16/2016-AUDIT) referido em epígrafe, junto resposta da AG do COMPETE 2020 às constatações preliminares nele constantes.

Agradecemos o prazo adicional concedido à AG para apresentação deste contraditório.

Ficamos disponíveis para qualquer ulterior esclarecimento que a vossa análise possa suscitar.

Com os melhores cumprimentos,

Alexandra Vilela  
Vogal da Comissão Diretiva de COMPETE 2020

Anexo: o referido

## **CONTRADITÓRIO**

**RELATO DE AUDITORIA DEZEMBRO 2017  
(PRELIMINAR)**

**AUDITORIA AOS SISTEMAS DE CONTROLO DO IAPMEI E AICEP  
NO ÂMBITO DOS INCENTIVOS COMUNITÁRIOS**

**Processo N.º 16/2016-AUDIT**

No exercício do direito de contraditório às conclusões e recomendações traduzidas no relato de auditoria (preliminar) referido em epígrafe compete-nos apresentar as seguintes considerações/esclarecimentos que se entendem por necessárias à correta avaliação das situações assinaladas, atentas as circunstâncias e condicionalismos que as determinaram e justificam.

### **Considerações Gerais - Verificações no Local**

**AG COMPETE 2020:** A AG esclarece que, conforme Descrição do Sistema de Gestão e Controlo do POFC, e respetivo Manual de Procedimentos do PO, que contrariamente ao referido pelo Tribunal de Contas, estavam previstas ações de acompanhamento por parte do OI, ou da AG para os instrumentos de financiamento com funções não foram delegadas, para verificação da execução física das operações no seu local de realização antes da sua conclusão.

Tal como decorre do Manual de Procedimentos estas verificações no local eram efetuadas por amostragem, de acordo com as regras de execução aprovadas pela Comissão nos termos do n.º 3 do artigo 13º do Regulamento (CE) n.º 1828/2006, decorrendo de acordo com um plano anual a definir pela Autoridade de Gestão.

O plano anual, elaborado para um determinado ano n, tal como previsto, não condicionava a atuação da Autoridade de Gestão/Organismo Intermédio no exercício das verificações de gestão.

Neste sentido, poderiam ser desenvolvidas ações de verificação no local, não tendo sido previstos no Plano Anual, caso se mostrassem necessárias por força das seguintes circunstâncias detetadas em sede de verificação dos pedidos de pagamento:



- ✓ Falta de transparência ou de rigor nos documentos de despesa apresentados;
- ✓ Não envio dentro dos prazos fixados, dos documentos de despesa, dos relatórios de execução ou de quaisquer outros elementos relevantes;
- ✓ Evidência do incumprimento sistemático das normas relativas a informação e publicidade;
- ✓ Indícios de irregularidades financeiras, contabilísticas ou organizativas verificadas e/ou apuradas nos processos de auditoria.

As verificações efetuadas no âmbito destas ações a cada operação deram origem a um Relatório Técnico da Visita onde se evidenciavam as verificações efetuadas, os seus resultados/conclusões e as medidas a adotar para correção das anomalias eventualmente detetadas.

Os resultados/conclusões vertidos no Relatório, após aprovação da Comissão Diretiva/Organismo Intermédio sobre aquele documento, eram comunicados ao beneficiário, de acordo com o Código do Procedimento Administrativo, estabelecendo, sempre que existissem recomendações nesse sentido, um prazo para a regularização das anomalias detetadas.

O Beneficiário, dentro do prazo indicado, deveria evidenciar o modo como cumpriu as recomendações e/ou quais as medidas adotadas para a correção das anomalias detetadas.

As verificações no local efetuadas por amostragem exigiam a definição prévia de uma amostra representativa do universo dos projetos do POFC, a qual era determinada de acordo com a seguinte metodologia:

- Especificação da população de projetos – extração do SIPOFC de uma listagem geral de projetos com execução (despesa validada) superior a 50% no ano n-1, com exclusão dos projetos que já foram objeto de verificação no local<sup>1</sup>;
- Método de Seleção da Amostra – Amostragem Aleatória Estratificada - divisão dos projetos em estratos de acordo com o critério da dimensão do projeto (Grandes Projetos na aceção do artigo 39º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006; Projetos com incentivo aprovado superior a 15 milhões de euros e projetos com incentivo aprovado igual ou inferior a 15 milhões de euros) e simultaneamente segundo a Tipologia de Intervenção.
- Dimensão da amostra – Em cada um dos estratos as ações de verificação no local obedecem aos seguintes pressupostos:
  - Estrato dos Grandes Projetos na aceção do artigo 39º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 - Todos os projetos que integram este grupo serão objeto de verificação no local no ano seguinte ao ano em que atinjam uma execução acumulada de 50% do total do investimento elegível aprovado. No caso de projetos cujo período de execução seja superior a 2 anos será efetuada uma segunda verificação no local no encerramento dos projetos;
  - Estrato dos projetos com incentivo aprovado superior a 15 milhões de euros - É selecionada uma amostra aleatória de projetos que represente 10% do incremento anual da despesa validada relativa aos projetos que integram este

<sup>1</sup> Exceto no caso do estrato dos Grandes Projetos na aceção do artigo 39º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 com período de execução superior a 2 anos em que será efetuada uma segunda verificação no local no encerramento dos projetos.



- grupo. Caso se conclua pela inexistência de representatividade da amostra poderão, a título complementar, ser selecionados projetos das tipologias não cobertas pela amostra;
- o Estrato dos projetos com incentivo aprovado igual ou inferior a 15 milhões de euros – É selecionada uma amostra aleatória de projetos que represente 5% do incremento anual da despesa validada relativa aos projetos que integram este grupo. Caso se conclua pela inexistência de representatividade da amostra poderão, a título complementar, ser selecionados projetos das tipologias não cobertas pela amostra;

Com a utilização do método descrito, foi possível ao PO garantir a representação de todas as tipologias de intervenção do programa assegurando-se também a realização de verificações no local a diferentes níveis dimensionais do projeto.

Importa ainda referir que as verificações no local efetuadas no âmbito dos planos anuais eram complementadas com as verificações efetuadas no encerramento das operações com investimentos maioritariamente de natureza corpórea.

Em face do exposto não pode esta AG concordar com as várias constatações efetuadas ao longo do Relato pelo TC, quando refere de forma recorrente que as verificações no local realizadas pelos OI ocorriam apenas no encerramento do investimento e que o acompanhamento dessas operações se baseou no mero controlo da execução financeira, através da análise dos pedidos de pagamento apresentados pelos beneficiários.

Acresce salientar que também a referência às várias versões do Manual de Procedimentos do Sistema de Incentivos QREN, como indutoras de uma alteração substancial ocorrida ao nível das verificações no local, é completamente irrónea, na medida em que a versão 2 do Manual de Procedimentos do Sistema de Incentivos QREN (datada de 23 junho de 2009) pretendeu apenas ajustar o que foi assumido nas várias Descrições do Sistema de Gestão e Controlo de cada um dos PO dos Sistemas de Incentivos.

Na realidade os procedimentos adotados nas visitas ao local foram objeto de estabilização no âmbito do processo de aceitação das DSGC pela IGF, tendo cada AG definido os seus procedimentos específicos quanto a esta matéria.

Neste sentido a versão 2 do Manual de Procedimentos do Sistema de Incentivos QREN, contrariamente ao referido pelo TC não pretendeu alterar o nível das verificações no local mas deixar claro, no âmbito da rede, que os procedimentos a instituir ao nível das verificações no local dependiam do definido por cada PO no seu Manual de Procedimentos do programa.

Assim, no caso do POFC, é no Manual de Procedimento deste PO que se encontram previstos os procedimentos a implementar por parte dos respetivos OI.

Por último não pode esta AG deixar de dar nota do reporte efetuado em sede de Relatório de



Execução Final do Programa relativo à Verificação no Local, segundo o qual para efeitos do cumprimento da alínea b) do artigo 60.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, entre os anos de 2009 e 2014, a área do Controlo Interno procedeu à elaboração de seis Planos Anuais de Verificação no Local, os quais foram objeto de aprovação pela Comissão Diretiva do COMPETE e implementados pelos respetivos OI com funções delegadas, conforme sistematização infra,

Tabela 2.49: Planos Anuais de Verificação no Local

Ano Plano	Decisão Comissão Diretiva	Ano Implementação	N.º Operações	Estrutura Gestão Responsável							
				AICEP	IAPMEI	ANI	AMA	FCT	TP	C. Viva	AG POFC
2009	23 dezembro 2009	2010	5	3	2						
2010	23 dezembro 2010	2011	19	6	4	1	1	4			3
2011	29 dezembro 2011	2012	34	8	10	1	2	9	1		3
2012	26 dezembro 2012	2013	42	9	14	2	2	9	1		5
2013	7 janeiro 2014	2014	54	15	13	2	2	14	2	1	5
2014	9 fevereiro 2015	2015	47	8	12	2	1	17	2		5
Total			201	49	55	8	8	53	6	1	21

De salientar ainda que os Organismos Intermédios/Autoridade de Gestão, no exercício das verificações de gestão, desencadearam adicionalmente 76 verificações no local, 75 determinadas (âmbito) pelo acompanhamento da execução de projetos e uma motivada por uma Denúncia.

Conforme reportado no Relatório de Execução Final do POFC todo o processo associado à realização das verificações no local, que culmina com a aprovação dos respetivos Relatórios Técnicos das Visitas (RTV) Definitivos, foi encerrado para 275 projetos (201 dos Planos Anuais, 77 relativo ao Acompanhamento da Execução de Projetos e 1 relativo a uma Denúncia), encontrando-se nesta data<sup>2</sup> em falta o encerramento do processo de 2 operações do Plano Anual de 2014 (implementado em 2015), cujo Organismo Intermédio é o IAPMEI.

No âmbito das 275 verificações no local realizadas e concluídas até à presente data, foi detetada uma taxa de erro global na ordem dos 0,142%, a sistematização, por ano e âmbito, dos resultados apurados (consequências financeiras) nas Verificações no Local com RTV Definitivo é a seguinte:

<sup>2</sup> Data da realização do Relatório de Execução Final do POFC.



**Tabela 2.50: Consequências Financeiras das Verificações no Local com RTV Definitivo**

Ano	Âmbito	N.º Operações	Despesa Elegível Controlada	Despesa Elegível Irregular	Unid: Mil Euros	
					Taxa Erro	
2009	Plano Anual	5	139.261	31		0,022%
	Plano Anual	19	511.737	380		0,074%
2010	Acompanhamento	19	11	0		0,000%
	Plano Anual	34	352.044	831		0,236%
2011	Acompanhamento	1	3.192	2		0,063%
	Plano Anual	42	74.088	281		0,379%
2012	Acompanhamento	3	6.431	0		0,000%
	Plano Anual	54	333.123	403		0,121%
2013	Acompanhamento	7	11.665	0		0,000%
	Plano Anual	45	60.276	233		0,386%
2014	Acompanhamento	34	29.020	0		0,000%
	Acompanhamento	3	0	0		0,000%
2015	Denúncia	1	112	0		0,000%
	Acompanhamento	8	25.405	33		0,129%
<b>Total</b>		<b>275</b>	<b>1.546.369</b>	<b>2.194</b>		<b>0,142%</b>

Fonte: SIPOFC

No Anexo XV ao Relatório de Execução Final do POFC é ainda apresentado o detalhe das verificações no local (Planos Anuais, Acompanhamento da Execução de Projetos e Denúncia).

No Relatório de Execução Final do POFC é ainda referido que as verificações no local efetuadas no âmbito dos Planos Anuais são complementadas, tal como previsto na Descrição do Sistema de Gestão e Controlo do COMPETE, com as verificações efetuadas no encerramento das operações com investimentos maioritariamente de natureza corpórea.

Efetivamente os procedimentos instituídos no encerramento dos projetos, por contemplarem entre outros aspetos as verificações efetuadas no local das operações com investimento maioritariamente de natureza corpórea (visitas físicas), reúnem os requisitos dos procedimentos implementados no âmbito das verificações no local, pelo que essas verificações, realizadas em sede de encerramento, contribuem igualmente para a avaliação da representatividade das verificações no local no âmbito do programa.

## Considerações Específicas

### 1.1 - Conclusões

#### Domínios de intervenção dos OI (Página 11 do Relato de Auditoria)

Ao OI AICEP, de 2009 a 2012, foram afetos projetos de investimento de valor inferior a € 25 M, apresentados por PME que não se enquadravam no seu domínio de intervenção, de acordo com os protocolos celebrados com as AG dos PO financiadores.



Conforme previsto no enquadramento nacional, estes projetos só poderiam ter sido afetos ao OI AICEP se se tratasse de projetos especiais de interesse estratégico para a economia nacional e, nesse caso, deveriam ter observado os procedimentos instituídos para os projetos enquadrados no regime contratual de investimento, designadamente serem aprovados pela tutela, o que não se verificou (cfr. ponto 3.2.1).

**AG COMPETE 2020:** Apesar de não terem sido identificados os projetos em causa, a AG esclarece que, nos termos quer da regulamentação específica do Sistema de Incentivos à Inovação e do SI Qualificação e Internacionalização de PME, quer do Protocolo estabelecido entre a Autoridade de Gestão e a AICEP, a AICEP é o organismo técnico competente para:

- a) os projetos com investimentos maioritariamente relacionados com a área da internacionalização contemplados no Regulamento do Sistema de Incentivos à Qualificação e Internacionalização de PME ("SI Qualificação de PME"), aprovado pela Portaria n.º 1463/2007, de 15 de Novembro, referidos na alínea a) do n.º 3 do Artigo 21.º, independentemente do estatuto dimensional do beneficiário; e
- b) os projetos previstos na alínea a) do n.º 1 do artigo 50 dos seus estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 245/2007, de 25 de Junho, contemplados no Regulamento do Sistema de Incentivos à Inovação ("SI Inovação"), aprovado pela Portaria n.º 1464/2007, de 15 de Novembro, referidos na alínea a) do n.º 3 do Artigo 20.º.

Nos termos do n.º 2 do artigo 18.º do Enquadramento Nacional, as tarefas de apreciação técnica e acompanhamento são da responsabilidade das entidades públicas com competências legalmente atribuídas no domínios em causa, no âmbito de protocolos a celebrar conforme disposto no n.º 3 do mesmo artigo.

Ainda no âmbito dos estatutos da AICEP (alínea a) do artigo 5.º do DL 229/2012), este organismo pode apreciar projetos de investimento, de origem nacional ou estrangeira, independentemente da natureza jurídica do investidor, cujo valor seja igual ou superior a 25 milhões de euros, ou que, não atingindo esse valor, sejam da iniciativa de uma empresa com faturação anual consolidada superior a 75 milhões de euros ou de uma entidade não empresarial com orçamento anual superior a 40 milhões de euros, situação em que deve estar incluído o conjunto de projetos a que se refere o TC.

## 1.1 - Conclusões

### Regime de atribuição de incentivos

(Páginas 11 e 12 do Relato de Auditoria)

3. As candidaturas apresentadas por via eletrónica no sistema de informação dedicado aos SI do QREN (SIQREN) foram automaticamente direcionadas para os diferentes PO financiadores e OI, consoante os domínios de intervenção das candidaturas. O encaminhamento para o PO financiador dependia do estatuto dimensional da empresa candidata, tendo-se definido que os projetos das micro e pequenas empresas eram financiados pelos PO das respetivas Regiões e os projetos das restantes empresas seriam financiados pelo POF.



Esta regra não se aplicou às candidaturas que abrangiam mais do que uma Região, que foram financiadas pelo POFC, e às das Regiões de Lisboa e Algarve que foram financiadas pelos correspondentes PO Regionais, independentemente do estatuto dimensional dos beneficiários (cfr. ponto 3.2.2).

**AG COMPETE 2020:** Conforme identificado no Texto do PO, aprovado pela Comissão, na gestão de Sistemas de Incentivos o critério geral de distribuição é o seguinte: os projetos promovidos por micro e pequenas empresas e candidatos a qualquer um dos Sistemas de Incentivos são cofinanciados pelos PO Regionais; complementarmente, o PO Factores de Competitividade cofinancia os projetos das médias e das grandes empresas.

Tendo em conta que as intervenções FEDER nas regiões de Lisboa e do Algarve se concentram apenas nos respetivos PO Regionais, são apoiados por esses dois PO Regionais os projetos promovidos, quer por micro e pequenas empresas, quer por médias e grandes empresas.

Por acordo expresso entre as Autoridades de Gestão envolvidas nos sistemas de incentivos às empresas podem verificar-se situações de exceção ao princípio de afetação de micro e pequenas empresas situadas nas regiões de Convergência podendo as mesmas ser afetadas, nas situações acordadas, ao PO Temático.

## 1.1 - Conclusões

### Regime de atribuição de incentivos

(Página 12 do Relato de Auditoria)

Verificou-se que os planos anuais de concursos não estabeleceram uma programação financeira por SI, não assegurando a necessária transparência do processo e impossibilitando a avaliação da execução financeira de cada SI (cfr. ponto 3.2.2.1).

**AG COMPETE 2020:** O principal objetivo dos Planos Anuais de Concursos foi o de assegurar uma maior previsibilidade dos períodos de apresentação de candidaturas, constando as dotações afetas a cada concurso fixadas no respetivo Aviso para apresentação de candidaturas.

Estas dotações foram definidas tendo por base, as disponibilidades orçamentais de cada PO financiador, conjugadas com o histórico da procura em avisos precedentes e as expectativas de procura futura.

Acresce que, por regra, sempre que em determinado concurso, a procura excedeu as expectativas e a dotação orçamental afeta ao mesmo se mostrou manifestamente insuficiente para aprovar os projetos com proposta de decisão favorável, conjugando a folga orçamental e/ou uma margem aceitável de *overbooking* para o PO financiador, as respetivas AG reforçaram as dotações orçamentais indicativas constantes dos avisos, conforme previsto no Manual de Procedimentos.

Este processo permitiu a todos os níveis a avaliação da execução financeira de cada sistema de incentivos não se entendendo portanto a referência à insuficiência de “transparência”.

Por último não podemos deixar de referir que a avaliação da execução financeira de cada SI é feita com base na dotação global do fundo comunitário que lhe está afeta e não com base na dotação prevista no Plano Anuais de Avisos.





### 1.1 - Conclusões

#### Análise das candidaturas

(Página 12 do Relato de Auditoria)

7. Os montantes aprovados para o conjunto dos projetos enquadrados no SI Inovação e SI Qualificação PME atingiram € 1.183,4 M em relação ao OI IAPMEI e € 1.492,4 M em relação ao OI AICEP, verificando-se que a apreciação da valia técnica independente e especializada não foi além da realizada pelo OI, pelos seus próprios meios, não tendo sido adequadamente previsto o recurso a peritos independentes. Esta situação é particularmente notória no caso do OI AICEP dado que assegura o financiamento de projetos de especial relevância para a economia, em regra de valor superior a € 25 M cada (cfr. ponto 3.3.1).

**AG COMPETE 2020:** Os Regulamentos dos Sistemas de Incentivos QREN, apenas preveem a contratação de peritos especializados no caso do SI I&DT, cabendo a estes Peritos avaliar se os projetos são efetivamente de I&DT, face ao seu estado de arte, e se a investigação e desenvolvimento tecnológico previstos são adequados às empresas candidatas e estão convenientemente programados.

Trata-se, pois de competências muito específicas que, por regra, os OI correspondentes não dispõem *in house*. O conhecimento do estado da arte da tecnologia ao nível do I&D implica um conhecimento científico que reside efetivamente com maior facilidade nas universidades e outros centros de saber, razão pela qual se recorrem a peritos externos nesse âmbito.

No caso do SI Inovação e do SI qualificação e Internacionalização de PME, os respetivos Regulamentos não previram a intervenção de Peritos especializados para avaliação dos projetos de investimento candidatos, por se considerar que a tipologia de projetos em causa se enquadrava no conjunto de competências próprias dos correspondentes OI, dispondo os mesmos de competências *in house* para a análise dos projetos de investimento.

No particular dos projetos de inovação produtiva, a inovação é essencialmente classificada pela sua natureza (produto, processo, organizacional ou marketing) ou pela sua novidade ao nível da empresa, setor ou região. A avaliação da natureza inovadora está por isso ao alcance da competência das equipas técnicas dos OI em quem foram delegadas funções de gestão, que possuem larga experiência na avaliação de projetos empresariais, o que se traduz num conhecimento alargado da realidade das empresas face às políticas públicas que prosseguem.

A existência de pareceres especializados neste âmbito, e neste enquadramento, foi considerada desnecessária e representaria um custo financeiro acrescido e uma complexificação do processo de análise sem tradução prática numa melhoria da qualidade da avaliação dos projetos.

Importa ainda referir que os OI procedem à análise de um elevado número de candidaturas, muitas das quais foram consideradas não elegíveis por não atingirem o mérito mínimo definido,



nomeadamente pelo facto da avaliação do nível de inovação apresentado não se revelar suficientemente diferenciador.

É ainda de destacar que ao longo do período de execução do QREN foram realizadas diversas ações de controlo, aos mais diferentes níveis, nas quais não foram identificadas insuficiências que colocassem em causa a competência/capacidade dos OI na avaliação técnica dos projetos.

A própria avaliação de impacto nas empresas destes instrumentos tem sido matéria de estudo e investigação, através da utilização de metodologias de avaliação contrafactual, estando neste momento em curso um exercício dinamizado pela ADCoesão e que irá estudar o efeito efetivo dos sistemas de incentivo do QREN na competitividade das empresas.

## 1.1 - Conclusões

### Verificações de Operações

(Página 13 do Relatório de Auditoria)

Na operação n.º 5331 constatou-se que foi atribuída, pela AG do POFC, ao critério “contributo para a política pública nacional/regional de I&DT”, a pontuação máxima, contrariamente ao parecer do painel de peritos. Esta contradição suscita dúvidas quanto à seleção deste projeto.

**AG COMPETE 2020:** A AG vem esclarecer que no Referencial de Análise do Mérito do projeto do Aviso n.º 21/SI/2008, ficou estabelecida a fórmula de cálculo do Critério C, o qual é avaliado de acordo com as pontuações atribuídas aos subcritérios C1 e C2.

O subcritério C1 “Grau de adequação às prioridades nacionais/regionais em matéria de I&DT e inovação, nomeadamente a sua integração em clusters sectoriais e/ou territoriais e pólos de competitividade e tecnologia” procura aferir a relevância do projeto quanto ao:

- Enquadramento nas prioridades nacionais/regionais em termos de IDI;
- Aderência e integração em clusters e/ou pólos de competitividade e tecnologia considerados estratégicos no quadro de intervenção do QREN.

Como na altura da análise da candidatura ainda não estava concluído o processo de identificação e avaliação dos clusters e polos prioritários, no âmbito das Estratégias de Eficiência Coletiva do QREN, o subcritério C1 foi avaliado tendo em consideração o peso do investimento em I&D no Volume de Negócios (Vendas + Prestação de Serviços) no período pós-projeto, através da aplicação da seguinte fórmula:

$I = \text{Despesa em I\&D pós-projeto} / \text{Volume de Negócios pós-projeto} \times 100$

Em que:

$I < 0,5\% - 2 \text{ pontos}$



0,5% =< I < 1% - 3 pontos

1% =< I < 3% - 4 pontos

I >= 3% - 5 pontos

No caso em apreço, as Despesas em I&DT atingiram um montante de 400.000€ e o Volume de negócios um valor de 7.087.831,04€, pelo que o indicador atingiu a percentagem de 5,64. Nestes termos, e tendo em conta os intervalos anteriormente definidos, o subcritério C1 foi pontuado com 5.

Quanto ao subcritério C2 “Efeitos de demonstração e de disseminação dos resultados a outras empresas e sectores”, no Referencial de Análise do Mérito do projeto foi adotado o seguinte referencial:

Valorização da geração de externalidades para a economia e potencial de difusão de boas práticas ao nível das seguintes vertentes:

- Incidência sobre produtos transacionáveis, intermédios e serviços dirigidos especialmente a empresas;
- Efeito difusor associado a uma adequada divulgação alargada dos seus resultados junto de empresas e sectores utilizadores;
- Livre acesso aos resultados brutos das atividades de I&D, premiando os projetos que contribuam para a definição de normas/padrões.

					Visa a criação de novos ou substancialmente melhorados produtos intermédios		
					Não	Sim	
Prevê uma divulgação alargada dos resultados junto das empresas e sectores utilizadores	Não				1	2	
	Sim	Prevê a divulgação de dados brutos de I&D	Não		2	3	
			Sim	Junto de concorrentes	Não	3	4
					Sim	4	5

Desta forma, o subcritério C2 obteve uma pontuação de 5, resultando esta do facto de prever uma divulgação alargada dos resultados junto das empresas e sectores utilizadores, divulgação de resultados brutos de I&D também junto de concorrentes e visar a criação de um produto novo.

A pontuação do critério C é obtida assim através da seguinte fórmula:

$$C = 0,50 * C1 + 0,50 * C2$$

Face ao exposto considera esta AG estar demonstrada a atribuição de 5 pontos ao critério C, cumprindo com o Referencial de Mérito do Projeto (que a avaliação do critério C é da



responsabilidade do POFC) pelo que a avaliação do perito, nesta dimensão do mérito, não foi relevada, dado não ser da sua competência.

### 1.1 - Conclusões

#### Verificações de Operações

(Página 14 do Relato de Auditoria)

Na operação n.º 26832 verificou-se: a ausência de comprovação do estatuto dimensional da empresa, relevante para o enquadramento da candidatura; a falta da prévia autorização da AG envolvida, para alienação de ativos anteriormente financiados; a decisão da AICEP sobre o segundo e terceiro pagamentos a título de reembolso intercalar após a data fixada para o encerramento do projeto, sem que a nova data de finalização do projeto estivesse autorizada; e a ausência no contrato de concessão do incentivo da fixação desse compromisso entre as partes envolvidas, o que não se entende, especialmente porque o promotor não exerce atividade comercial.

Na mesma operação não se obteve evidência de a AICEP ter zelado pela observância dos limites previstos para os auxílios regionais, pela CE, por não ter deduzido ao incentivo final o montante concedido ao abrigo do Código Fiscal de Investimento.

**AG COMPETE 2020:** Em relação às várias questões apontadas pelo TC importa esclarecer o seguinte:

- Pedidos de Pagamento:

Os pedidos de pagamentos no âmbito do projeto foram apresentados pelo beneficiário nas seguintes datas:

Refª	Tipo	Situação	Data Entrega
3	ptrf;	Recebido	2015-08-14 16:16:58
2	ptri;	Recebido	2014-08-11 10:29:34
1	ptri;	Recebido	2013-03-20 15:24:17

Contudo, os mesmos apenas contemplaram despesas de investimento realizados até 30 de outubro de 2014, conforme prorrogação de prazo solicitada pelo beneficiário a 18 de agosto de 2015 e aprovada pela AICEP a 18 de dezembro de 2015.

- Comprovação do estatuto dimensional da empresa:

No âmbito do formulário de candidatura e da informação recolhida em pedidos de esclarecimentos a dimensão de Não PME da empresa é justificada com a seguinte informação que consta na análise do organismo intermédio (FACI):

"A sociedade " Vale de S. Martinho – Sociedade Agrícola, S.A." é inteiramente controlada pela sociedade "Gran Cruz Porto – Sociedade comercial de Vinhos, Lda.", e indiretamente e



através desta, consolidada na “holding” francesa “COFEPP – COMPAGNIE FINANCIÈRE EUROPÉENNE DE PRISES DE PARTICIPATIONS, S.A.”

O volume de negócios consolidado desta “holding” é da ordem de € 1.000.000.000, e o número de empregados é algo superior a 2.000.”

Refira-se que a certificação PME do IAPMEI apenas se destina a identificar as empresas com o estatuto PME.

- Observância dos limites previstos para os auxílios regionais:

Conforme se evidencia no parecer de análise da candidatura (FACI), apesar do promotor se ter candidatado a Benefícios Fiscais, os mesmos não foram atribuídos na medida em que o incentivo calculado foi limitado às taxas máximas previstas para os auxílios regionais, não podendo assim, ser cabimentada a atribuição de quaisquer benefícios fiscais. No entanto, no parecer foi estabelecida uma condicionante que permitiria rever esta situação em sede de encerramento do projeto caso se verificasse essa possibilidade em função da execução final apurada, o que veio a ocorrer, mantendo-se a intensidade máxima aprovada (30%).

- Adenda ao Contrato de Concessão de Incentivos

De acordo com o nº 4 do artigo 18 do Regulamento Geral FEDER e do Fundo de Coesão e o Manual de Procedimentos, todas as alterações aos elementos previstos no n.º 2, exceto a relativa à alínea d) pelo seu carácter indicativo, serão objeto de formalização através de:

- a) Adenda ao contrato de financiamento previsto no artigo 19.º;
- b) Em alternativa, através de pedido formulado pelo beneficiário final e anuência explícita da AG a integrar no processo.

Ora a alteração da data de início e fim desta operação foi objeto de formalização, não por via de uma adenda ao contrato, mas através de pedido formulado pelo beneficiário e respetiva autorização que integra o *dossier* da operação.

### 1.1 - Conclusões

#### Verificações de Operações

(Página 14 do Relatório de Auditoria)

Observou-se que uma operação acompanhada pelo OI AICEP não foi rescindida, apesar não ter iniciado o investimento nos primeiros 9 meses desde a comunicação da decisão de financiamento, o que é motivo de inelegibilidade nos termos do Regulamento do SI Inovação (cfr. ponto 3.4.2.5).

**AG COMPETE 2020:** Para além da referência ao ponto 3.4.2.5 se encontrar incorreta, uma vez que neste Relatório não consta nenhum ponto com esta numeração, importa referir que, tal como foi dado a conhecer ao TC, esta AG desenvolveu alguns controlos específicos, um dos quais relativo ao “Levantamento exaustivo das operações do POFC cujo início não ocorreu dentro dos nove meses subsequentes à data da comunicação da decisão de financiamento”, para todos os projetos dos



Sistemas de Incentivos, com data de candidatura posterior a 25/10/2010 (data a partir da qual os Regulamentos dos Sistemas de Incentivos passaram a contemplar a condição de elegibilidade referida), com exceção dos projetos Vale Inovação e Vale I&DT, dada a condição de elegibilidade não se aplicar.

Em resultado deste levantamento efetuado o Relatório concluiu, para o universo de 61 projetos sujeitos a verificação, que:

- 55 projetos cumpriam a condição de elegibilidade “Iniciar a execução do projeto nos 9 meses seguintes à comunicação da decisão de financiamento” e a respetiva obrigação contratual.
- 6 projetos carecem de um aprofundamento e ponderação adequada da justificação apresentada que permita a esta AG considerar assegurada a condição de elegibilidade “Iniciar a execução do projeto nos 9 meses seguintes à comunicação da decisão de financiamento” e a respetiva obrigação contratual.

Atenta a necessidade de encerramento do POFC, e até à conclusão do exercício de aprofundamento das justificações apresentadas, os 6 projetos, entre os quais se encontra a operação referida no presente Relato, foram excluídos do universo de projetos financiados com fundos FEDER.

Subsequentemente foi apresentada fundamentação jurídica pela AICEP a qual permitiu o reconhecimento da aplicação do regime legal da suspensão para a contagem de prazos. Nesta medida considerando-se a existência de uma efetiva suspensão na contagem do prazo de início do projeto foram afastados os fundamentos para a rescisão do contrato de concessão de incentivos.

## 1.2 - Recomendações

### Às Autoridades de Gestão dos PO financiadores dos SI

(Página 16 do Relato de Auditoria)

4. Prever a intervenção de peritos habilitados na avaliação dos projetos enquadrados nos SI;
5. Assegurar que as verificações no local dos investimentos apoiados sejam também efetuadas ao longo da execução do projeto, de acordo com uma análise de risco;
6. Supervisionar o desempenho dos OI, face ao seu domínio de intervenção e à gestão e acompanhamento dos projetos, em especial quanto aos montantes indevidamente pagos aos beneficiários, rastreando os montantes a recuperar, de modo que a constituição das dívidas decorra de forma célere;

**AG COMPETE 2020:** Decorrente dos esclarecimentos anteriormente prestado considera-se não ser aplicável as recomendações identificadas nos nº 4 e 5. Quanto à recomendação n.º 6 relativa à supervisão a efetuar pela AG relativa ao desempenho dos OI, a mesma será de ser concretizada já no âmbito do Portugal 2020, e no âmbito das funções de gestão formalmente delegadas pela AG nos OI. Acresce salientar que as funções de organismo pagador foram delegadas pela ADCoesão, pelo que a supervisão neste âmbito terá de ser assegurado por essa entidade.

Por último não pode esta AG deixar de referir que, no âmbito do Portugal 2020, a ADCoesão é a única entidade com competência para proceder à recuperação por reposição dos montantes



indevidamente pagos aos beneficiários, pautando-se a atuação dos organismos pagadores com competências delegadas com um enquadramento distinto face ao que vigorou no QREN.

### 3 - PARTE EXPOSITIVA

#### 3.1 - Sistemas de Incentivos ao investimento das empresas (SI) no QREN

(Página 22 do Relato de Auditoria)

Observa-se, assim, que o modelo de gestão dos SI foi definido da seguinte forma:

- Gestão nacional — projetos promovidos por médias (ME) e grandes empresas (Não PME);
- Gestão regional — projetos promovidos por micro e pequenas empresas (PE).

**AG COMPETE 2020:** Conforme referido anteriormente encontra-se identificado no Texto do PO, aprovado pela Comissão, na gestão de Sistemas de Incentivos o seguinte critério geral de distribuição: os projetos promovidos por micro e pequenas empresas e candidatos a qualquer um dos Sistemas de Incentivos são cofinanciados pelos PO Regionais; complementarmente, o PO Factores de Competitividade cofinancia os projetos das médias e das grandes empresas.

Tendo em conta que as intervenções FEDER nas regiões de Lisboa e do Algarve se concentram apenas nos respetivos PO Regionais, são apoiados por esses dois PO Regionais os projetos promovidos, quer por micro e pequenas empresas, quer por médias e grandes empresas.

Por acordo expresso entre as Autoridades de Gestão envolvidas nos sistemas de incentivos às empresas podem verificar-se situações de exceção ao princípio de afetação de micro e pequenas empresas situadas nas regiões de Convergência podendo as mesmas ser afetadas, nas situações acordadas, ao PO Temático.

### 3 - PARTE EXPOSITIVA

#### 3.2.3 - Sistema de Informação

(Página 31 do Relato de Auditoria)

O SIQREN disponibilizou, assim, um sistema de “front office” que recebia, validava, numerava e distribuía as candidaturas aos PO envolvidos na gestão dos SI, bem como aos respetivos OI e incorporou também um sistema de “back office”, de forma a disponibilizar as funcionalidades que suportam os processos relativos ao ciclo de vida dos projetos. O modelo preconizado foi o de criar “ferramentas” de utilização obrigatória pelos OI, sendo necessário efetuar o carregamento de dados e retirar as respetivas conclusões, assegurando, assim, a uniformidade no tratamento dos dados. As ferramentas disponibilizadas foram as seguintes:

- Ferramenta de Análise e Cálculo de Incentivo (FACI) - utilizada na fase de análise das candidaturas, integrando os dados da candidatura e os parâmetros de análise aplicáveis. Nesta ferramenta constam, designadamente: os montantes de despesa elegível, do incentivo, as razões de inelegibilidade, se for o caso, as condicionantes, bem como a pontuação do projeto (cálculo do mérito) e a fundamentação do parecer dos OI;



- Ferramenta de Análise de Pedido de Pagamento de Incentivo (FAPPI) - utilizada na fase de acompanhamento da execução dos projetos, integrando a formalização dos pedidos de pagamento do promotor<sup>46</sup>. Esta ferramenta incorporou um algoritmo que efetuou a seleção, por amostragem, dos documentos a solicitar ao promotor (10% do valor do pedido de pagamento), para efeitos de validação do investimento realizado;
- Ferramenta de Análise e Cálculo de Incentivo em Encerramento (FACIE) - utilizada na fase de encerramento do projeto, integrando a formalização do pedido de reembolso final do promotor<sup>47</sup>.

O desenvolvimento destas ferramentas, a operacionalização e a gestão dos acessos e de todas as componentes da Rede SI QREN foi da responsabilidade da AG do POFC, enquanto sua coordenadora.

**AG COMPETE 2020:** Ao conjunto de ferramentas identificadas deve ainda ser acrescido o Relatório Técnico da Visita (RTV) - utilizada na fase das verificações no local - que evidencia as verificações efetuadas no âmbito destas ações, os seus resultados/conclusões e as medidas a adotar para correção das anomalias eventualmente detetadas.

### 3 - PARTE EXPOSITIVA

#### 3.2.3 - Sistema de Informação

(Página 31 do Relato de Auditoria)

Apesar deste sistema de informação disponibilizar serviços comuns às AG dos PO envolvidos, aos OI e a outras entidades, a informação nele residente era replicada nos sistemas de informação de cada um dos PO, designadamente através de processos de exportação de dados.

**AG COMPETE 2020:** Importa precisar que a replicação referida nos sistemas de informação de cada um dos PO ocorre para efeitos de prestação de contas global de cada PO.

### 3 - PARTE EXPOSITIVA

#### 3.5.1 - Devoluções no âmbito dos projetos do OI IAPMEI

(Página 54 do Relato de Auditoria)

Porém, em termos nacionais, apurou-se que, após o encerramento do QREN, subsiste um conjunto de ordens de devolução emitidas, de elevados montantes (€ 169,6 M), a grande maioria por recuperar dos beneficiários.

As devoluções FEDER foram determinadas, designadamente, por terem sido indevidamente pagos (ou não justificados) os valores disponibilizados aos beneficiários das operações. Estas devoluções constituem dívida das entidades que deles beneficiaram dos fundos indevidamente e têm de ser recuperados.

A situação resulta, em grande medida, das alterações ocorridas na norma de pagamentos que favoreceu a existência de adiantamentos de fundos europeus sem que esses adiantamentos estivessem cobertos por garantia bancária.

**AG COMPETE 2020:** Relativamente à constatação de que as devoluções FEDER se devem em grande





medida às alterações ocorridas na norma de pagamentos que favoreceu a existência de adiantamentos não garantidos importa referir que, embora o detalhe da informação constante do sistema de informação não permita de forma automática quantificar o montante de devoluções com origem na não comprovação de adiantamentos não certificáveis, situação que será mitigada no âmbito do Portugal 2020 ao nível do Sistema de Dívidas e Recuperações, sublinhamos que, especificamente para os sistemas de incentivos do período de programação 2007-2013, o total de pagamentos realizados no COMPETE ascendeu a 2.439 milhões de euros, tendo apenas sido pagos 646 milhões de euros (cerca de 26,5% do total dos pagamentos) de adiantamentos sem garantia bancária.

Por seu turno, comparando os pagamentos realizados com o montante das ordens de devolução emitidas (159 milhões de euros) verifica-se que apenas 6,5% do incentivo pago veio a ser considerado indevidamente pago ou não justificado.

Em face do exposto, não pode esta AG deixar de manifestar a sua discordância com a referência efetuada pelo TC de que as devoluções FEDER resultam, em grande medida, das alterações ocorridas na norma de pagamentos que favoreceu a existência de adiantamentos de fundos europeus sem que esses adiantamentos estivessem cobertos por garantia bancária, porquanto a mesma se baseia numa apreciação não quantificada da sua verdadeira expressão.

### 3 - PARTE EXPOSITIVA

#### 3.5.2 - Devoluções no âmbito dos projetos do OI AICEP

(Página 56 do Relato de Auditoria)

Não obstante o OI AICEP ter solicitado à AT a execução fiscal para recuperação de verbas, por via coerciva, o OI AICEP deveria ter comunicado ao IAPMEI, enquanto organismo pagador, os termos das ordens de devolução emitidas, para que a recuperação fosse efetuada por esta entidade, de acordo com a descrição do sistema de recuperação de dívidas constante do Regulamento Geral do FEDER, embora o Manual de Procedimentos dos SI aprovado pelas AG e os protocolos celebrados entre as AG estes OI nada disponham quanto à matéria de recuperações

**AG COMPETE 2020:** Sobre esta constatação importa referir que o Manual de Procedimentos dos SI aprovado pelas AG regula os procedimentos relativos às funções de gestão delegadas pelas AG nos OI. Ora a matéria relativa às recuperações não cabe na esfera de atuação dos OI mas sim na atuação dos organismos pagadores com competências delegadas pela ADCoesão.

Nestes termos, os procedimentos a desencadear no âmbito do processo de recuperação pelas AG, EP FEDER e FC e EP PO, foram estabelecidos no artigo 30.º do Regulamento Geral FEDER e do Fundo de Coesão e no Anexo 6 do Despacho n.º 16068/2008, de 20/05/2008, publicado no Diário da República (2.ª Série) em 12/06/2008, bem como pela Norma IFDR nº 3/2012 de 05-dez, relativa ao sistema contabilístico de dívidas (SCD).

COMPETE 2020, 17 de janeiro de 2018

16/16



Exmo.(a) Sr.(a)  
Drª Leonor Corte Real Amaral  
Auditora Coordenadora  
Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 LISBOA

Data de expedição: 17-01-2018

Sua referência	Sua comunicação	Nossa referência
		OF_STAC_CC_1189/2018
Assunto/Subject	AUDITORIA AOS SISTEMAS DE CONTROLO DO IAPMEI E AICEP NO ÂMBITO DOS INCENTIVOS COMUNITÁRIOS PROCESSO N.º 16/2016 – AUDIT	

Relativamente ao assunto em epígrafe e para os efeitos previstos no artigo 13º da Lei 98/97, de 26 de Agosto, remetemos, em anexo, os comentários desta Autoridade de Gestão às recomendações vertidas no relato de "Auditoria aos sistemas de controlo do IAPMEI e AICEP no âmbito dos incentivos comunitários".

Com os meus melhores cumprimentos,

O Presidente da CCDR-N e da  
Autoridade de Gestão do Norte 2020

Fernando Freire de Sousa

Anexos: Pronúncia da Autoridade de Gestão do PO Norte2020



## RESPOSTA

### AUTORIDADE DE GESTÃO DO NORTE 2020

No contexto da Auditoria aos “Sistemas de Controlo do IAPMEI e AICEP no âmbito dos Incentivos Comunitários” encetada pelo Tribunal de Contas Nacional foram, por este órgão jurisdicional e no que respeita a este Programa financiador, emitidas as seguintes recomendações:

*“(...) Às Autoridades de Gestão dos PO financiadores dos SI*

*4. Prever a intervenção de peritos habilitados na avaliação dos projetos enquadrados nos SI; 5. Assegurar que as verificações no local dos investimentos apoiados sejam também efetuadas ao longo da execução do projeto, de acordo com uma análise de risco; 6. Supervisionar o desempenho dos OI, face ao seu domínio de intervenção e à gestão e acompanhamento dos projetos, em especial quanto aos montantes indevidamente pagos aos beneficiários, rastreando os montantes a recuperar, de modo que a constituição das dívidas decorra de forma célere (...)”.*

Após análise e tendo presente que esta Auditoria teve por objeto a apreciação do desempenho do IAPMEI e da AICEP enquanto Organismos Intermédios (OI) na gestão e controlo dos incentivos ao investimento das empresas no âmbito do QREN, bem como a legalidade e regularidade das operações aprovadas e executadas, apresentamos a seguinte resposta:

- ***prever a intervenção de peritos habilitados na avaliação dos projetos enquadrados nos SI***

Conforme referido pelo Tribunal de Contas, o modelo de governação do QREN determinou que a execução do PO cabia às Autoridades de Gestão (AG), ficando, no entanto, prevista a possibilidade de serem delegadas algumas das suas competências em Organismos Intermédios (OI), desde que essa delegação propiciasse condições para a melhoria da eficácia e da eficiência da gestão ou superasse insuficiências quantitativas ou qualitativas em matéria de recursos, tendo para o efeito sido celebrados protocolos de delegação de competências entre as AG dos PO financiadores e a Agência para a Competitividade e Inovação, I.P. (IAPMEI, I.P.); o Instituto do Turismo de Portugal, I.P. (Turismo de Portugal, I.P.); a Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP, E. P. E.) e a Agência Nacional de Inovação, S.A. (ANI, ex-AdI).

De igual modo e no atual modelo de governação, idêntica previsão legal foi estabelecida tendo sido celebrados com os mesmos organismos contratos de delegação de competências.

Sem prejuízo do acompanhamento e supervisão preconizados por esta Autoridade de gestão, quer no período de programação do QREN quer no atual PT 2020, revelar a necessidade de introduzir ajustamentos e melhorias em matéria de competências delegadas nos OI, é entendimento desta AG que, no que respeita à intervenção de peritos habilitados na avaliação de projetos enquadrados nos SI, a mesma poderá ocorrer, não se afigurando, ainda assim, como essencial, dado que o principal pressuposto que presidiu à delegação de competências assenta no reconhecimento de que os OI detêm conhecimentos específicos decorrentes quer das suas atribuições legais quer da experiência e especialização nas respetivas áreas de intervenção.

- ***Assegurar que as verificações no local dos investimentos apoiados sejam também efetuadas ao longo da execução do projeto, de acordo com uma análise de risco***

Considerando que esta recomendação apenas pode ser cumprida no atual período de programação, informamos o Tribunal de Contas que, de acordo com o previsto no Sistema de Gestão e Controlo do Norte 2020, no seu ponto 2.2.3.6, as verificações no local constituem uma das vertentes do acompanhamento da execução das operações.

Estas verificações permitem obter um conhecimento mais profundo das condições de implementação dos projetos, a identificação dos principais aspetos positivos a potenciar e as dificuldades/limitações a ultrapassar, corrigindo e, se possível, prevenindo a ocorrência de inconformidades, obedecendo a um Plano anual de verificações a concluir em momento necessariamente anterior à Declaração de Gestão.

Este Plano Anual contempla, no mínimo, 30 operações por cada um dos Fundos FEDER e FSE, os métodos e procedimentos a utilizar, tendo em conta quer as regras nacionais e comunitárias do novo período de programação, bem como as melhores práticas que, por experiência, se retiraram do passado.

Esta metodologia não exclui conceptualmente nenhuma operação da possibilidade de vir a integrar o universo verificável. No entanto, a gestão do processo das verificações no local, centrada na lógica

do ano contabilístico, veio impor que dois fatores desempenhem um papel determinante no desenho das fronteiras do universo verificável: a data de reporte da despesa e o grau de execução acumulada registado para cada operação cofinanciada (operações com uma execução de 25% relativamente ao aprovado à data da seleção da amostra).

Assim, para a delimitação do universo verificável, são tidos como base os seguintes critérios cumulativos:

- a. Consideração de todas as operações com despesa executada no ano contabilístico em curso com exclusão das operações relativas a Instrumentos Financeiros.
- b. Operações que registem, à data do exercício de planeamento, um grau de execução financeira acumulado igual ou superior a 25%. A seleção das operações para verificação no local é efetuada por amostragem adotando critérios de amostragem aleatória simples abrangendo no mínimo 30 operações por cada um dos Fundos.

Atenta a metodologia referida encontra-se garantido que as verificações no local previstas no plano anual da AG **ocorrem sempre ao longo da execução da operação**. (sublinhado e negrito nossos)

Acresce referir que o Plano Anual de verificações no local definido pela AG para um determinado exercício contabilístico, não condiciona a atuação da AG ou do OI no exercício das verificações de no local, com critérios dirigidos, numa lógica de atuação preventiva, por força da identificação de riscos específicos.

- ***Supervisionar o desempenho dos OI, face ao seu domínio de intervenção e à gestão e acompanhamento dos projetos, em especial quanto aos montantes indevidamente pagos aos beneficiários, rastreando os montantes a recuperar, de modo que a constituição das dívidas decorra de forma célere***

Nesta matéria e procedendo de forma sucinta à caracterização do modelo de supervisão do desempenho dos OI, damos nota que, de acordo com o descrito no Sistema de gestão e Controlo do Norte 2020, o exercício da supervisão consiste num trabalho contínuo e sucessivo ao longo do ciclo de vida das operações, através da validação dos pareceres e verificações de gestão efetuadas

pelo OI, designadamente nas fases de análise e decisão das candidaturas, da execução dos projetos, do encerramento e das verificações no local.

Além disso também há a supervisão *ex-post* através de uma análise periódica da atividade dos OI, tendo em vista a verificação do cumprimento das responsabilidades e obrigações estabelecidas nos contratos de delegação de competências e a *reperformance* das verificações efetuadas pelos OI.

Já no que respeita à questão da recuperação de montantes indevidamente pagos importa ter presente que no atual período de programação e nos termos da Norma 11/AD&C/2015, elaborada pela AD&C, compete àquela Agência a responsabilidade pela recuperação dos apoios indevidamente pagos determinando, ainda, que os organismos com competências delegadas de entidade pagadora, apenas podem proceder à recuperação dos montantes indevidamente pagos através da compensação com base em créditos já apurados relativos à operação associada à dívida, ou a outras operações do beneficiário no mesmo PO.

Sendo de referir que a AD&C, na qualidade de entidade pagadora dos fundos da política de coesão, deliberou, em janeiro de 2016, delegar em organismos intermédios competências de pagamento dos apoios FEDER aos beneficiários de sistemas de incentivos às empresas, no âmbito do Regulamento Específico do Domínio da Competitividade Internacionalização apenas dois Organismos Intermédios têm funções de entidade pagadora, a saber: IAPMEI e TP, IP.

Encontram-se, assim, definidos e explicitados os procedimentos que permitem às AG/OI proceder ao registo dos processos de dívidas do PT 2020 em Sistema Contabilístico de Dívidas (SCD), enquanto solução de contingência até à Operacionalização do Sistema de Pagamentos, Tesouraria e Dívidas do SI Portugal 2020, sendo de salientar que as responsabilidades atribuídas à Autoridade de Certificação, Autoridade de Gestão, Entidade Pagadora e Organismos Intermédios em matéria de registo e gestão de dívidas, supressões e recuperações de incentivo indevidamente pago, exigem a adoção de um conjunto de procedimentos num quadro de estrita articulação entre as diversas entidades envolvidas.

Neste contexto, a informação recolhida e registada em Sistema Contabilístico de Dívidas (SCD) é transmitida à AD&C, à qual incumbe, como referimos e nos termos do previsto na alínea d) do nº 2

do artigo 71.º do Decreto-Lei n.º 137/2014, manter o registo das dívidas, relativas a cada beneficiário no âmbito dos PO Portugal 2020. Assim, todos os montantes indevidamente pagos, independentemente da modalidade de recuperação adotada, encontram-se registados no Sistema Contabilístico de Dívidas (SCD).

Em síntese, tal como já referido, incumbe à AD&C manter o registo das dívidas, relativas a cada beneficiário no âmbito dos PO do Portugal 2020. Esta obrigação é aplicável aos montantes ocorridos nas operações financiadas, designadamente, os que resultem de irregularidades ou anomalias, inerentes à não elegibilidade da despesa ou da falta de cumprimento das regras gerais dos FEEL, nos regulamentos específicos do PO ou nos contratos de financiamento, bem como os resultantes da perda de qualquer requisito de concessão do apoio, assim como os juros associados àquelas devoluções independentemente da obrigatoriedade de comunicação da irregularidade ao Organismo de Luta Anti- Fraude.

Termos em que, face ao exposto, reclamando esta questão, como referimos, uma articulação entre os vários intervenientes, e considerando o papel legalmente conferido à AD&C, esta Autoridade de Gestão não deixará de acautelar as suas obrigações nesta matéria e nos termos previstos para o efeito.

\*\*\*\*\*  
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL  
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL  
-----  
Registo de entrada  
-----  
Mensagem original  
Email : presidente@ccdrc.pt  
Data/hora : 2018-01-16 18:20:00  
-----  
Registo nº : 823/2018  
Data/hora : 2018-01-16 22:25:43  
Serviço : DAVIII  
Email : daviii@tcontas.pt  
N. Anexos : 0  
\*\*\*\*\*

**De:** Presidente da CCDRC [mailto:presidente@ccdrc.pt]

**Enviada:** 16 de janeiro de 2018 18:20

**Para:** Leonor Amaral <leonoramara@tcontas.pt>

**Cc:** Julio Ferreira <JulioFerreira@tcontas.pt>; Jorge Brandão <jorge.brandao@ccdrc.pt>; Carlos Curto <carlos.curto@ccdrc.pt>; Luís Filipe <luis.filipe@ccdrc.pt>; Conceição Carvalho <conceicao.carvalho@ccdrc.pt>

**Assunto:** Auditoria aos sistemas de controlo do IAPMEI e AICEP no âmbito dos incentivos comunitários  
Comentários da Autoridade de Gestão do PO Centro

Exma. Senhora

Auditora Coordenadora do Tribunal de Contas

Dra. Leonor Côrte-Real Amaral

Na sequência da notificação do Tribunal de Contas para efeitos de produção de comentários ao Relato da Auditoria aos Sistemas de Controlo do IAPMEI e AICEP no âmbito dos incentivos comunitários QREN (Processo n.º16/2016), somos a formular o seguinte:

**Recomendação 1:** Prever a intervenção de peritos habilitados na avaliação dos projetos enquadrados nos SI.

**Comentário:** A existência de peritos tem constituído um sério constrangimento na análise de candidaturas. Em particular, existem atrasos significativos quer pelas dificuldades na contratação pública e disponibilidade orçamental, quer pela própria disponibilidade de peritos qualificados. Neste sentido, a Autoridade de Gestão (AG) apenas entende a existência de peritos quando estritamente necessário, tendo em atenção que os Organismos Intermédios (OI) têm competências e conhecimentos específicos, para o exercício dessas funções.

Tal como decorre do Modelo de Governação (artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro), o exercício das competências de gestão pode ser delegado nos OI que assegurem condições para melhorar os níveis de eficácia e de eficiência. Essa competência decorre do reconhecimento da ANI, IAPMEI, TP, AICEP e FCT enquanto OI (Deliberação n.º 40/2015, da CIC Portugal 2020, de 10 de abril de 2015), tendo em conta as áreas de intervenção destes organismos e as suas capacidades técnicas.

**Recomendação 2:** Assegurar que as verificações no local dos investimentos apoiados sejam também



efetuadas ao longo da execução do projeto, de acordo com uma análise de risco.

**Comentário:** As fragilidades resultantes da realização das verificações no local no encerramento das operações encontram-se mitigadas no modelo de gestão do Portugal 2020, pela adoção de procedimentos distintos, enquadrados na Norma nº 02/AD&C/2015 – *Verificações de Gestão*. Por esse motivo a Descrição do Sistema de Gestão e Controlo do Centro 2020 determina o seguinte:

*“(…) As verificações no local serão efetuadas quando a operação está em execução física e financeira, dependendo ainda das características da operação, do montante da contribuição pública, do nível de risco e da extensão das verificações administrativas.*

*As verificações no local da operação serão ainda realizadas nas seguintes circunstâncias de risco ponderado ou efetivo ao nível da operação:*

- *Falta de transparência ou de rigor nos documentos de despesa apresentados;*
- *Persistência de não envio dentro dos prazos fixados dos documentos de despesa, dos relatórios de execução ou de quaisquer outros elementos relevantes;*
- *Evidência do incumprimento sistemático das normas relativas a informação e publicidade;*
- *Indícios de irregularidades financeiras, contabilísticas ou organizativas verificadas e/ou apuradas em processos de auditoria e controlo.”*

As verificações no local são planeadas com antecedência, para garantir a sua eficácia, podendo, no entanto, ser realizadas verificações no local extra-plano, em resultado de situações de denúncia, da existência de anomalias ou irregularidades ou outras situações de efeito preventivo ou corretivo.

A AG desenvolveu, ainda, o primeiro exercício de avaliação do risco tendo em atenção as orientações em matéria de avaliação do risco de fraude constantes do documento da CE “Guidance for Member States and Programme Authorities on fraud risk assessment and effective and proportionate anti-fraud measures” (EGESIF\_14-0021-00, de 16 de junho) e da Norma nº 04/AD&C/2015 - *Estratégia Antifraude e Avaliação do Risco de Fraude*.

Foram aprovados e executados os primeiros planos de verificações no local durante o exercício contabilístico 2016-2017, tendo sido verificada a regularidade da execução da maioria das operações. No entanto, foram detetadas situações de incumprimento cujo processo de retificação da despesa ou de resolução contratual decorre atualmente.

**Recomendação 3:** Supervisionar o desempenho dos OI, face ao seu domínio de intervenção e à gestão e acompanhamento dos projetos, em especial quanto aos montantes indevidamente pagos aos beneficiários, rastreando os montantes a recuperar, de modo que a constituição das dívidas decorra de forma célere.

**Comentário:** O modelo de supervisão previsto no Sistema de Gestão e Controlo inclui a supervisão estruturada das atividades dos OI, em 3 dimensões: 1 – supervisão das normas, procedimentos e ferramentas; 2 - supervisão contínua e sucessiva ao longo do ciclo de vida das operações; 3 - supervisão periódica dos contratos de delegação de competências (ex-post) e ações de controlo.

O controlo da gestão e acompanhamento dos projetos, incluindo da despesa anómala ou irregular aceite em sede de verificações de gestão, de que decorram pagamentos indevidos, está incluído neste modelo. Deve, no entanto, referir-se que o pagamento aos beneficiários do PO Centro, nos termos dos artigos 70º e 71º do Modelo de Governação, (Decreto-Lei n.º 137/2014), é uma competência própria da AD&C tendo esta delegado no IAPMEI, TP e FCT a competência para efetuar pagamentos no âmbito dos sistemas de incentivos.

Para efeitos de constituição de dívidas e recuperações, o sistema de gestão e controlo tem por base a Norma nº 11/AD&C/2015 – *Norma sobre o Sistema de Dívidas e Recuperações nos Programas*

*FEDER, FSE, FC e FEAC para o Portugal 2020 (SDR2020)*. Este sistema prevê que as recuperações, sempre que não haja hipótese de compensação por parte dos OI, seja sempre efetuada pela AD&C. Esta alteração estrutural face ao QREN, em que cada um dos OI efetuava as respetivas recuperações, vai permitir uma melhoria na informação disponível e deverá evitar a significativa acumulação de dívidas que se verificou no QREN.

O SDR2020 está a funcionar, neste momento, em regime de contingência, sendo que a AG, no âmbito das competências previstas na referida Norma, procede atualmente, ao registo inicial dos processos de constituição de dívida dos sistemas de incentivos do Centro 2020.

Com os melhores cumprimentos,

A Presidente da Comissão Diretiva  
Ana Abrunhosa



Exma. Senhora  
 Dr.ª Leonor Corte Real Amaral  
 Tribunal de Contas  
 Av. da República, Nº 65  
 Lisboa  
 1050-159 Lisboa

Sua referência	Sua comunicação	Nossa referência	Data
		S00839-201801-ST-PORL	18-01-2018
		26.08.01.00004.2012	

ASSUNTO: **Auditoria aos sistemas de controlo do IAPMEI e AICEP no âmbito dos incentivos comunitários**

Na sequência da notificação do relato de auditoria referido em epígrafe, a Autoridade de Gestão do POR Lisboa 2020 apresenta os seguintes comentários às recomendações emitidas:

## 1.2 - Recomendações

### *Às Autoridades de Gestão dos PO financiadores dos SI*

#### *4. Prever a intervenção de peritos habilitados na avaliação dos projetos enquadrados nos SI;*

Relativamente a esta recomendação importa salientar que no âmbito do PT2020 está previsto o seguinte:

1. O IAPMEI, como organismo intermédio, recorre à contratação de peritos para as seguintes tipologias:
  - Sistema de Incentivos - I&D projetos individuais;
  - Sistema de Incentivos - Núcleos I&D projetos individuais;
  - Sistema de Incentivos - Vale Oportunidades de Investigação e Vale I&D.
2. A AICEP, como organismo intermédio, recorre a peritos, através de protocolo com a ANI, para as tipologias integradas no RCI - Regime Contratual de Investimento.
3. A ANI, como organismo intermédio, recorre à contratação de peritos para as seguintes tipologias:
  - Sistema de Incentivos - I&D projetos em copromoção;
  - Sistema de Incentivos - Núcleos I&D projetos em copromoção;
  - Sistema de Incentivos - Projetos Demonstradores em copromoção;
  - Sistema de Incentivos - Projetos Demonstradores individuais;
  - Sistema de Incentivos - Programas Mobilizadores.

Rua Alexandre Herculano, 37, 1250-009 Lisboa PORTUGAL / +351 213847930 / lisboa2020@ccdr-lvt.pt

5. Assegurar que as verificações no local dos investimentos apoiados sejam também efetuadas ao longo da execução do projeto, de acordo com uma análise de risco;

O Manual de Procedimentos dos SI contemplava verificações no local na fase de *Verificações de Gestão - Administrativas e no Local* e na fase de *Encerramento de Projetos*, remetendo os procedimentos específicos a adotar nas verificações no local de operações singulares para a respetiva Autoridade de Gestão.

Neste sentido, a descrição dos sistemas de gestão e controlo do POR Lisboa (em Anexo I<sup>1</sup>), no que diz respeito aos Sistemas de Incentivos QREN, previa a existência de verificações no local ao longo do período de execução das operações, a executar pelos respetivos Organismos Intermédios, de acordo com um plano anual a definir pela Autoridade de Gestão, seguindo os procedimentos definidos na Orientação de Gestão N.º 02.REV1/POFC/2009 do POFC.

Assim, a AG do POR Lisboa definiu quatro planos anuais de verificação no local (em Anexo II<sup>2</sup>), do qual resultou a seguinte execução por parte dos OI:

OI	Nº de Proj.	Despesa Controlada	Despesa não Elegível
ADI	8	1.041.778,58 €	4.974,39 €
AICEP	30 <sup>3</sup>	3.692.685,30 €	7.317,95 €
IAPMEI	54	5.830.498,25 €	51.783,09 €
TP	2	432.779,43 €	0,00 €
<b>Total</b>	<b>94</b>	<b>10.997.741,56 €</b>	<b>64.075,43 €</b>

Fonte: SGOQREN

6. Supervisionar o desempenho dos OI, face ao seu domínio de intervenção e à gestão e acompanhamento dos projetos, em especial quanto aos montantes indevidamente pagos aos beneficiários, rastreando os montantes a recuperar, de modo que a constituição das dívidas decorra de forma célere;

No âmbito do QREN, a AG já internalizou algumas funções de supervisão das atividades dos OI, nomeadamente em fase de análise da candidatura, validando o parecer emitido pelos OI para submissão à aprovação da Comissão Diretiva.

Paralelamente a este trabalho da AG, e como reforço da garantia do bom desempenho das funções dos OI, a AD&C executou uma ação de controlo transversal aos OI dos Sistemas de Incentivos do QREN, cujo relatório final datado de 17/07/2014 concluiu o seguinte:

*"Dos resultados das verificações efetuadas importa referir que não foram detetadas situações que possam por em causa a elegibilidade das despesas analisadas. Desta forma, conclui-se que os procedimentos desencadeados pelos OI (AICEP, ADI, IAPMEI e TP) oferecem uma garantia suficiente no que respeita à legalidade e regularidade da despesa apresentada pela AG para efeitos de certificação."*

No âmbito do PT2020, a descrição dos sistemas de gestão e controlo do POR Lisboa 2020 já contempla um modelo de supervisão dos OI em que esta é efetuada ao longo de todas as fases da operação, nomeadamente, Análise e Seleção de Candidaturas, Verificações Administrativas, Verificações no Local e Encerramento das Operações, permitindo assim identificar atempadamente situações de montantes indevidamente pagos aos beneficiários.

Por outro lado, concretamente no que diz respeito à recuperação dos montantes não elegíveis, a implementação do SI Audit 2020 obriga a AG não só ao registo dos montantes não elegíveis apurados em sede de supervisão dos OI e de verificação no local, como ao respetivo follow-up até à sua recuperação, incluindo os apurados nas auditorias realizadas pelas entidades competentes no âmbito do PT2020.

<sup>1</sup> Remetido por email

<sup>2</sup> Remetido por email

<sup>3</sup> Contempla uma verificação no local extra plano anual a pedido da AICEP e resultante de uma denúncia

Estes montantes não elegíveis, após constituição das respetivas dívidas, bem como outros apurados pela AG/OI, nomeadamente em sede de verificações de gestão, convergem para o sistema contabilístico de dívidas do PT2020 (SCD2020), que é um sistema de gestão e acompanhamento que permite sistematizar todas as situações relacionadas com montantes indevidamente pagos aos beneficiários, desde o momento da sua deteção até à sua integral recuperação, bem como garantir que esses montantes sejam recuperados sem demora injustificada.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão Diretiva

  
João Pereira-Teixeira



Registado c/ A.R.



MINISTÉRIO DO PLANEAMENTO  
E DAS INFRAESTRUTURAS

Exma Senhora  
Dr.ª Leonor Corte Real Amaral  
Auditora Coordenadora  
Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 LISBOA

TRIBUNAL DE CONTAS

Na sua resposta indique sempre a nossa referência

Sua Referência

Sua comunicação de

Nossa referência  
4-UCC/2017

E 1064/2018  
2018/11/22



ASSUNTO: **Auditoria aos sistemas de controlo do IAPMEI e AICEP no âmbito dos incentivos comunitários**

Em resposta à mensagem de correio eletrónico de 29 de dezembro passado, vimos por este meio apresentar a V. Exas. os comentários desta Autoridade de Gestão às recomendações do relato da auditoria referida em epígrafe:

1. No que concerne à intervenção de peritos habilitados na avaliação dos projetos enquadrados no SI, a mesma tinha enquadramento, no âmbito do QREN, no art.º 47.º do Decreto-Lei n.º 74/2008 no âmbito, em termos gerais, da apreciação de mérito das candidaturas.

O Sistema de Incentivos à Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (SI I&DT), regulamentado pela Portaria n.º 1462/2007, de 15 de Novembro, que o aprovou e da qual faz parte integrante, alterado e republicado pelas Portarias n. 711/2008, de 31 de Julho, n.º 353-B/2009, de 3 de Abril e n. 1102/2010 de 25 de Outubro, tem como objetivo intensificar o esforço nacional de I&DT e a criação de novos conhecimentos com vista ao aumento da competitividade das empresas, promovendo a articulação destas com as entidades do SCTN. O regulamento do SI I&DT na alínea b) do nº 2 do artigo 20º prevê que a análise dos projetos de I&DT individuais e em copromoção seja suportada em pareceres técnicos especializados emitidos por peritos. Refere ainda o Manual de Procedimentos dos Sistemas de incentivos do QREN que estes pareceres são incluídos na análise final da candidatura, tendo sido lançado vários convites públicos com vista à criação de uma base de dados de peritos independentes.

De referir que no atual período de programação, Portugal 2020, a colaboração dos peritos independentes está igualmente prevista em termos análogos ao QREN.

No que se refere à intervenção na fase de execução das operações sempre foi entendimento das AG que os OI detinham competência e conhecimentos específicos para

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo  
Av. Eng. Arantes e Oliveira, 193  
7004-514 ÉVORA

Tel. +351 266 740 300  
Fax. +351 266 706 562  
Linha Verde: +351 800 205 238  
E-mail. alentejo2020@ccdr-a.gov.pt

assegurar o devido acompanhamento, sendo esta a base da delegação de competências das AG.

1. Ao nível das verificações no local o Manual de Procedimentos dos Sistema de Incentivos do QREN remete para os Manual de Procedimentos específicos dos Programas Operacionais, no caso do INALENTEJO, estavam prevista ao longo da execução com base numa amostra definida pela Autoridade de Gestão.

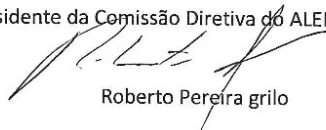
No atual período de programação mantêm-se as verificações no local em sede de execução, através da realização de planos trimestrais, que podem ser eventualmente reforçados na sequência da avaliação de risco. Atenta a metodologia de amostragem referida fica garantido que as verificações no local previstas no plano ocorrem sempre ao longo da execução da operação.

3. Tal como no QREN existe, no Portugal 2020, um modelo de supervisão, que inclui todas as fases do ciclo de vida das operações. Este modelo prevê uma supervisão contínua e sucessiva ao longo do ciclo de vida das operações, através da validação dos pareceres e verificações de gestão efetuadas pelo OI, designadamente nas fases de “Análise e Seleção de candidaturas”, das “Verificação de Gestão” e do “Encerramento das Operações” em momento prévio às decisões, e uma supervisão de reperformance das verificações efetuadas pelos OI.

Por último, encontra-se o Sistema Contabilístico de Dividas em fase de implementação efetiva, com base no definido em norma específica sobre esta matéria.

Com os melhores cumprimentos

Presidente da Comissão Diretiva do ALENTEJO 2020



Roberto Pereira grilo

NF/JV

\*\*\*\*\*  
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL  
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL  
-----  
Registo de entrada  
-----  
Mensagem original  
Email : gab.presidencia@ccdr-alg.pt  
Data/hora : 2018-01-15 17:51:00  
-----  
Registo nº : 756/2018  
Data/hora : 2018-01-15 18:50:34  
Serviço : DAVIII  
Email : daviii@tcontas.pt  
N. Anexos : 1  
Anexos : Relato\_Sist\_Controlo\_IAPMEI\_AICEP.PDF  
\*\*\*\*\*

**De:** Gabinete da Presidência - CCDR Algarve [mailto:gab.presidencia@ccdr-alg.pt]  
**Enviada:** 15 de janeiro de 2018 17:51  
**Para:** Leonor Amaral <leonoramaral@tcontas.pt>  
**Cc:** Julio Ferreira <JulioFerreira@tcontas.pt>  
**Assunto:** Auditoria aos sistemas de controlo do IAPMEI e AICEP no âmbito dos incentivos comunitários

Cara Auditora Coordenadora  
Dra. Leonor Corte Real Amaral

No que diz respeito à auditoria em apreço abaixo seguem as observações desta Autoridade de Gestão:

**RECOMENDAÇÃO: Prever a intervenção de peritos habilitados na avaliação dos projetos enquadrados nos SI;**

**Resposta AG Contraditório:**

Os Organismos Intermédios (OI) dos sistemas de incentivos (SI) são as entidades públicas responsáveis pela implementação da política económica nos setores dos projetos em que emitem parecer, pelo que se considera que pelo conhecimento e experiência que detém dos setores de atividade estão devidamente habilitados para emitir estes pareceres, não se considerando indispensável um uso generalizado de peritos externos na avaliação dos projetos dos sistemas de incentivos. Em áreas específicas como é o caso do SI IDT, recorre-se efetivamente de forma generalizada a peritos externos na análise das candidaturas.

Para ir ao encontro desta recomendação, no caso dos projetos do regime contratual do Portugal 2020 (acompanhado pela AICEP) esta AG irá procurar promover, quando necessário, o envolvimento de outros OI consoante as suas áreas de competências (ex.: Turismo de Portugal) na emissão de pareceres aquando da análise das candidaturas.

**RECOMENDAÇÃO: Assegurar que as verificações no local dos investimentos apoiados sejam também efetuadas ao longo da execução do projeto, de acordo com uma análise de risco;**

**Resposta AG Contraditório:**

Não obstante a amostra de operações do presente relatório de auditoria não incluir operações da Autoridade de Gestão do PO do Algarve, tomamos boa nota da recomendação realçando que no caso do PO Algarve 21 as verificações no local não foram delegadas nos OI, tendo as mesmas sido executadas pela Autoridade de Gestão, com recurso a auditores externos, ao longo da execução das operações, de acordo com os planos de controlo anuais, elaborados com base na taxa de execução e



análise de risco. Acresce que além destas verificações no local, os OI da competitividade também realizaram verificações físicas aos projetos, nomeadamente no caso dos projetos com obras do setor turismo.

Acresce ainda que no presente quadro comunitário as verificações no local são planeadas com antecedência de acordo com os planos anuais de controlo e realizadas quando, do ponto de vista do progresso físico e financeiro a operação está em plena execução, sendo que o momento da realização das verificações no local dependerá das características específicas, do montante da contribuição pública, do nível de risco e da extensão das verificações administrativas. Pretende-se desta forma que as verificações no local sejam efetuadas:

- a) durante a implementação do projeto nomeadamente no caso i) das operações imateriais, ii) ajudas atribuídas com regularidade periódica iii) ou de projetos de infraestruturas de grandes dimensões, com períodos de execução de vários anos com realização de verificações conforme descrito no subtítulo abaixo – acompanhamento de obra;
- b) Após a implementação do projeto no caso em que a operação envolva a construção ou a compra de ativos e onde é imposta a manutenção de determinadas condições ao beneficiário após a conclusão da operação nomeadamente no que respeita à verificação de indicadores e de metas físicas e de resultado (i.e manutenção da propriedade, novos empregos criados) porquanto poderá ser necessária a realização de verificações no local durante a fase operacional para assegurar que aquelas condições continuam a ser observadas.

**RECOMENDAÇÃO: Supervisionar o desempenho dos OI, face ao seu domínio de intervenção e à gestão e acompanhamento dos projetos, em especial quanto aos montantes indevidamente pagos aos beneficiários, rastreando os montantes a recuperar, de modo que a constituição das dívidas decorra de forma célere;**

**Resposta AG Contraditório:**

Em resposta à vossa recomendação, informamos que durante o QREN a AG assegurou o acompanhamento de todas as auditorias realizadas ao PO Algarve21. Com efeito, todas as correções financeiras decorrentes de montantes indevidamente pagos aos beneficiários, detetados quer pelas diferentes entidades de controlo nacionais e comunitárias, quer pela AG ou pelo próprio OI, foram constituídas e registadas pela AG, em sistema de informação, Sistema Contabilístico de Dívidas, e reportadas àquela agência via web service. Os procedimentos instituídos obedeceram ao disposto na Norma N.º 2/2008 da ADC, na qual se encontravam definidos os procedimentos de recuperação das verbas indevidamente pagas.

Por outro lado, a competência para efetuar a recuperação por reposição era da entidade que efetuou o pagamento do respetivo montante, ou seja, da entidade pagadora -, IAPMEI ou TP (no caso dos sistemas de incentivos), a qual desencadeava um processo de recuperação, notificando o promotor sobre o montante a restituir, o respetivo prazo e a fundamentação da decisão.

No âmbito do atual Programa PO CRESC Algarve2020, os procedimentos sobre os Pagamentos e Sistema de Dívidas e Recuperações estão descritos na Norma N.º 11/AD&C/2015 de out 2016, que estabelece as regras de operacionalização dos Sistema de Dívidas e Recuperações integrado no módulo “Pagamentos Tesouraria e Dívidas” do SO Portugal 2020, e a Norma de Pagamentos n.º 07/AD&C/2015, que define os procedimentos a realizar na prestação de informação, no âmbito dos pedidos emitidos pelas AG, para pagamento aos beneficiários, e de pedidos de transferências para organismos intermédios (OI). Esta norma explicita, ainda, os procedimentos resultantes da Delegação de Competências de Pagamento da Entidade Pagadora dos fundos da política de coesão (AD&C) nos OI e no IGFSS, cabendo a supervisão desta delegação de competências, até à plena operacionalização da solução definitiva Módulo “Pagamentos, Tesouraria e Dívidas”, integrada no SI Portugal 2020, à Agência, IP por amostragem, mediante a análise de informação detalhada de pedidos de pagamento efetuados por aquelas entidades conjugada com a informação de dívidas

registada em SCD.

É de destacar que no âmbito do atual período de programação a competência para a recuperação das verbas é partilhada pelas AG, AD&C e pelos OI com competências delegadas de pagamento, cabendo à AG e OI apenas a recuperação da dívida por via da compensação com montantes devidos ao beneficiário já apurados no âmbito do mesmo PO (despesa apresentada pelo beneficiário e validada pela AG/OI).

Sempre que não haja créditos apurados (motivada por despesa não apresentada pelo beneficiário ou não validada pela AG/OI) a dívida só pode ser recuperada pela Agência, IP, devendo esta promover a sua recuperação, preferencialmente, através de compensação, sempre que possível, com créditos apurados no âmbito de outras operações do mesmo beneficiário, em outro PO apoiado pelos FEEL. Não sendo concretizável a recuperação total, ou parcial, do montante em dívida por compensação, a recuperação é feita por reposição.

Estes procedimentos, em nosso entender, irão permitir colmatar a insuficiência indicada na pág. 52 do relatório "(...) Verificou-se que no QREN não foi adequadamente definida e articulada a metodologia e os respetivos procedimentos de recuperação de dívidas, tendo em conta os diversos OI intervenientes, todos eles com competências de contratação dos incentivos. (...)".

Acresce ainda, que no que diz respeito à supervisão das competências de Gestão, delegadas nos OI, descritas no documento "Descrição dos Sistemas de Gestão e Controlo do PO Algarve2020" a mesma é assegurada pela AG mediante uma i) Supervisão contínua e sucessiva ao longo do ciclo de vida das operações, designadamente nas fases de "avaliação e seleção de candidaturas" e de "verificação de despesa" bem como ii) uma Supervisão periódica (ou expost), que visa confirmar a capacidade para desempenhar funções delegadas através de testes de conformidade aos procedimentos executados pelos OI e iii) exercícios de re-performance que consistem na re-execução independente, por parte do auditor, dos procedimentos ou controlos que foram originalmente executados pelo OI.

No âmbito da Supervisão contínua e sucessiva, o Secretariado técnico da AG efetua ainda pontos de situação regulares com os OI para garantir que são assegurados, por estas entidades, os mecanismos internos de gestão que previnam, monitorizem e promovam a regularização de projetos em situação de incumprimento, designadamente ao nível do atraso no início da execução, da regularização de adiantamentos e da apresentação do pedido de pagamento final.

Com os melhores cumprimentos.

**Francisco Serra**

Presidente e Gestor do PO Algarve CRESC 2020

---

**CCDR Algarve**

**Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve**

Praça da Liberdade, 2, 8000-164 Faro

Tel. 289 895 225 - Fax 289 895 299

[www.ccdr-alg.pt](http://www.ccdr-alg.pt)