



Auditoria aos Sistemas de Incentivos do Portugal 2020

Modelo de recuperação
de dívidas

RELATÓRIO N.º 16/2018

2.ª SECÇÃO



TRIBUNAL DE
CONTAS



Processo n.º 31/2017-AUDIT

Auditoria aos Sistemas de Incentivos do Portugal 2020
Modelo de recuperação de dívidas

Relatório

Outubro 2018

Índice

SIGLAS	7
FICHA TÉCNICA	8
1 SUMÁRIO	9
1.1 CONCLUSÕES	9
1.2 RECOMENDAÇÕES	12
2 INTRODUÇÃO	13
2.1 ÂMBITO E OBJETIVOS DA AÇÃO	13
2.2 ENTIDADES ENVOLVIDAS	13
2.3 SÍNTESE METODOLÓGICA	13
2.4 CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES	14
2.5 EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	14
3 PARTE EXPOSITIVA	15
3.1 CARACTERIZAÇÃO DOS SISTEMAS DE INCENTIVOS	15
3.1.1 <i>SI do PT2020</i>	15
3.1.2 <i>Dotações afetas</i>	16
3.1.3 <i>Execução financeira</i>	17
3.2 DÍVIDAS E RECUPERAÇÕES NOS SI DO PT2020	21
3.2.1 <i>Sistema de dívidas e recuperações</i>	21
3.2.2 <i>Dívidas registadas no SCD–Contingência</i>	24
3.2.3 <i>Ordens de devolução emitidas</i>	27
3.2.4 <i>SI do PT2020 versus SI do QREN</i>	28
3.3 EFICÁCIA DO MODELO SCD–CONTINGÊNCIA	29
4 VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	30
5 EMOLUMENTOS	30
6 DETERMINAÇÕES FINAIS	31
ANEXO I – INFORMAÇÃO CONSTANTE DO SCD–CONTINGÊNCIA	33
ANEXO II – RESPOSTAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	36

Índice de Quadros

QUADRO 1 – REPARTIÇÃO DE VERBAS, POR PO FINANCIADOR E POR FEEI	17
QUADRO 2 – EXECUÇÃO DOS SI (2014-2017), POR PO E POR FEEI.....	18
QUADRO 3 – PAGAMENTOS DOS SI (2014-2017), POR PO E POR FEEI.....	19
QUADRO 4 – DÍVIDAS REGISTRADAS, MONTANTES RECUPERADOS E POR RECUPERAR (2014-2017)	24
QUADRO 5 – ORDENS DE DEVOLUÇÃO, MONTANTES RECUPERADOS E POR RECUPERAR (2014-2017)	27
QUADRO 6 – DÍVIDAS SI, MONTANTES RECUPERADOS E POR RECUPERAR – QREN (2007-2010)	28

Índice de Figuras

FIGURA 1 – DISTRIBUIÇÃO DOS APOIOS SI POR REGIÃO.....	20
---	----

SIGLAS

Sigla	Significado
ADC	Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.
AG	Autoridade de Gestão
AICEP	Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, E. P. E.
ANI	Agência Nacional de Inovação, S.A.
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
CE	Comissão Europeia
CIC PT2020	Comissão Interministerial de Coordenação do Acordo de Parceria
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEEI	Fundos Europeus Estruturais e de Investimento
FSE	Fundo Social Europeu
I&DT	Investigação e Desenvolvimento Tecnológico
I&I	Investigação e Inovação
NAJC	Núcleo de Apoio Jurídico e de Contencioso da ADC
NFF	Núcleo de Fluxos Financeiros da ADC
NPF	Núcleo de Programação Financeira da ADC
OI	Organismo Intermédio
OT	Objetivo Temático
PI	Prioridade de Investimento
PME	Pequenas e Médias Empresas
PO	Programa Operacional
POCI	Programa Operacional Temático Competitividade e Internacionalização
POR	Programa Operacional Regional
PT2020	Portugal 2020
QREN	Quadro de Referência Estratégica Nacional
Rede SI	Rede do Sistema de Incentivos
RCI	Regime Contratual de Investimento
RECI	Regulamento Específico do Domínio da Competitividade e Internacionalização
SCD	Sistema Contabilístico de Dívidas
SDR	Sistema de Dívidas e Recuperações
SI	Sistema de Incentivos
SIIFSE	Sistema Integrado de Informação do Fundo Social Europeu
TA	Termo de Aceitação
UGF	Unidade de Gestão Financeira da ADC

FICHA TÉCNICA

Técnicos	Categoria	Formação Académica
Equipa Técnica		
Ana Cristina Cabo	Técnica Verificadora Superior	Licenciada em Organização e Gestão de Empresas
João Miguel Palma	Técnico Verificador Superior	Licenciado em Direito
Coordenação	Auditor Chefe - Júlio Gomes Ferreira	
Coordenação Geral	Auditora Coordenadora - Leonor Côrte-Real Amaral	

1 SUMÁRIO

Os Sistemas de Incentivos (SI) do Portugal 2020 (PT2020) são instrumentos dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) para o período de 2014-2020, destinados a apoiar empresas, em função de prioridades de investimento definidas, podendo os apoios ser concedidos a fundo perdido ou a título reembolsável.

Os Sistemas de Incentivos são financiados pelo Programa Operacional Temático “Competitividade e Internacionalização” e pelos Programas Operacionais Regionais do Continente, com a intervenção de Organismos Intermédios. As dotações afetas aos SI assumem uma relevância financeira significativa: € 3.965,3 M, financiados em € 3.523,1 M pelo FEDER e € 442,2 M pelo FSE, o que representa 15,3% do total dos FEEI aprovados para o PT2020 e 32,7% e 5,7% do total do FEDER e do FSE, respetivamente.

Os pagamentos às empresas são efetuados, na maior parte dos casos, a título de adiantamento, numa primeira fase, e de reembolso, nas fases seguintes. Quando sejam detetadas anomalias ou irregularidades os apoios consideram-se indevidamente pagos e devem ser recuperados. Estes montantes a recuperar, designados por *dívidas*, resultam nomeadamente do incumprimento de regras ou regulamentos, da não elegibilidade das despesas ou da perda de requisitos.

A recuperação destes valores é suportada por um sistema de informação.

A presente auditoria teve por objetivos:

- ◆ A identificação, a 31/12/2017, dos níveis de execução financeira dos SI do PT2020;
- ◆ A apreciação do estado de implementação do novo sistema de informação relativo às dívidas e recuperações, da responsabilidade da Agência para o Desenvolvimento e Coesão (ADC);
- ◆ A caracterização da evolução do grau de recuperação dos montantes em dívida, face ao período de programação anterior (QREN);
- ◆ A avaliação da eficácia do sistema vigente, reportada a 31/12/2017.

1.1 Conclusões

Execução financeira dos Sistemas de Incentivos do PT2020

1. No âmbito dos SI do PT2020, até 31/12/2017 foram aprovadas 16.726 operações. Globalmente, estas operações envolviam € 9.459,5 M de investimento total, do qual € 7.629,6 M de despesa elegível, a que correspondia um incentivo de € 4.013,2 M, pelo que a taxa de compromisso era já superior a 100% (101,2%).
2. Apesar dos níveis de compromisso, a execução dos SI do PT2020, em 31/12/2017, era reduzida. A despesa validada era de € 2.047,7 M, a que correspondia € 1.131,4 M de incentivo, representando uma taxa de execução de apenas 28,5%.

3. No entanto, e devido aos adiantamentos, os pagamentos aos beneficiários situavam-se em € 1.307,0 M, o que significava uma taxa de pagamento de 32,6%, superior em 4,1 pontos percentuais à referida taxa de execução (cfr. ponto 3.1.3).

Sistema de informação relativo às dívidas e recuperações

4. Compete à ADC a responsabilidade última pela recuperação dos apoios indevidamente pagos por conta dos fundos da política de coesão (FEDER, FSE e Fundo de Coesão), sendo a mesma responsável pela definição, implementação, gestão e manutenção do necessário sistema de informação, designado Sistema de Dívidas e Recuperações (SDR2020), que inclui as dívidas geradas nas operações enquadradas nos SI do PT2020.

Em 2015, a ADC definiu as regras e procedimentos a adotar para o funcionamento do SDR2020 por parte dos utilizadores, designadamente pelas Autoridades de Gestão (AG) e pelos Organismos Intermédios (OI), e adjudicou o desenvolvimento do respetivo sistema. Apesar de a conclusão dos trabalhos estar prevista para 31/12/2016 apurou-se que, em 31/12/2017, o sistema ainda se encontrava em desenvolvimento, tendo a ADC informado, em contraditório, que prevê a entrada em funcionamento em setembro de 2018.

5. Uma vez que o SDR2020 não se encontrava ainda concluído, tem-se mantido em funcionamento o anterior Sistema Contabilístico de Dívidas (SCD) em modo transitório (SCD-Contingência) (cfr. ponto 3.2).

Dívidas e recuperações dos SI do PT2020

6. Apesar das inúmeras omissões nos registos das dívidas, o número de processos de dívida e o montante registado no período 2014-2017 é bastante superior ao do período homólogo (2007-2010) do período de programação anterior (QREN).

Para tal terá contribuído o facto de, nos primeiros anos de vigência do QREN, os adiantamentos concedidos terem associadas garantias, que agilizavam o processo de recuperação de valores recebidos indevidamente, o que não se verificou no PT 2020, em que foi introduzida a figura do adiantamento automático, não acompanhado de prestação de garantia (cfr. ponto 3.2.4).

7. Quanto à tipologia das dívidas, verifica-se também que elas se relacionam sobretudo com os adiantamentos concedidos aos beneficiários. Dos 66 processos de dívida registados no âmbito do POCL, 59 eram devidos a “anomalias”, todos com origem em adiantamentos, e apenas 7 devidos a “irregularidades”; os 33 processos de dívida do POR do Norte tinham origem em “anomalias”, estando a maior parte (19) relacionados com a concessão de adiantamentos.
8. Observou-se que, relativamente às dívidas recuperadas, no total registado de € 1,2 M, não há, em regra, evidência de juros cobrados, com exceção de uma situação, juros esses previstos no artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 159/2014 (cfr. ponto 3.2.2).

Eficácia do SCD–Contingência

9. Observou-se que, em 31/12/2017, o SCD–*Contingência* apresentava diversas deficiências que comprometem a sua fiabilidade e eficácia (cfr. pontos 3.2.2 e 3.2.3):
- ◆ **Falta de fiabilidade do valor da dívida registada:** o sistema continha 100 processos individuais de dívida registada, no valor de € 7,2 M, tendo as AG dos PO envolvidos reportado informação sobre 407 ordens de devolução emitidas até 31/12/2017, no valor de € 20,6 M, ou seja, quase 3 vezes superior ao valor registado; as dívidas registadas respeitavam apenas a operações enquadradas no POCI e nos POR do Norte e Lisboa, não existindo qualquer registo de dívidas por parte das AG dos POR do Centro, Alentejo e Algarve, apesar de estas também terem reportado ordens de devolução;
 - ◆ **Demora injustificada no registo das dívidas:** relativamente à data da sua constituição, o registo das dívidas por parte das AG/OI demorou, em média, entre 2 a 3 meses, não tendo a ADC assegurado a devida monitorização para garantir o registo fiável e tempestivo das dívidas;
 - ◆ **Elevados montantes por recuperar:** relativamente à dívida registada, no valor de € 7,2 M, o montante por recuperar ascendia a € 6,0 M, representado 83,5% do montante registado;
 - ◆ **Demora injustificada no tratamento das dívidas registadas:** a antiguidade das dívidas variava, em termos médios, entre 9 meses no POCI e 4 meses no POR do Norte; o sistema não continha nenhum processo de dívida em fase de cobrança coerciva, apesar de existirem dívidas constituídas há mais de 12 meses; essa demora pode comprometer a sua recuperação, face aos prazos de prescrição;
 - ◆ **Demora injustificada na atualização pela ADC da informação relativa aos valores repostos pelos beneficiários:** foram identificados processos de dívida com a observação “*anulada*” assim como dívidas por recuperar com a observação “*dívida recuperada, mas ainda não refletida no SCD*” sem reflexos no valor em dívida; o único processo de dívida registado pela AG do POR Lisboa, no valor de € 57,1 m, respeitava a um projeto com origem num adiantamento concedido ao beneficiário, que, à data do registo (27/12/2017) estava, há muito, regularizado (30/11/2016).
10. As deficiências referidas têm vários impactos negativos:
- ◆ Aumentam o risco de prescrição de dívidas pela sua não reclamação tempestiva;
 - ◆ Permitem que entidades com dívidas por regularizar aos FEEI, e não registadas, possam ter outros projetos aprovados, contrariando o legalmente estabelecido;
 - ◆ Potenciam o risco de novos incumprimentos e consequentes dívidas a recuperar, com reflexos negativos nos níveis de execução financeira dos sistemas de incentivos, os quais já são inferiores ao desejável (cfr. ponto 3.3).

1.2 Recomendações

No contexto da matéria exposta no presente relato de auditoria e das conclusões que antecedem, recomenda-se às entidades a seguir indicadas que providenciem no sentido de:

a) À Agência para o Desenvolvimento e Coesão

1. Assegurar a operacionalização do SDR2020, abrangendo toda a informação pertinente com vista à boa gestão financeira dos fundos europeus, considerando o novo calendário reportado.
2. Zelar pela interoperabilidade entre o SDR2020 e os demais sistemas de informação previstos para o PT2020.
3. Assegurar a monitorização do SCD–Contingência e, futuramente, do SDR2020.
4. Assegurar a tramitação dos processos de dívida, de forma diligente, designadamente a sua transição para a fase de cobrança coerciva.
5. Zelar pelo cálculo, registo e cobrança dos juros devidos.
6. Assegurar às entidades envolvidas na análise de candidaturas a financiamentos comunitários informação atual e fidedigna sobre a ausência de dívidas por regularizar aos FEEL por parte de potenciais beneficiários, uma vez que essa situação constitui condição da sua elegibilidade.

b) Às Autoridades de Gestão do POCL e dos PO Regionais do Continente

Assegurar a constituição e o registo atempado da totalidade das dívidas dos beneficiários dos SI do PT2020, incluindo os juros devidos.

2 INTRODUÇÃO

2.1 Âmbito e objetivos da ação

A auditoria teve por objetivos:

- ◆ Identificação, a 31/12/2017, dos níveis de execução financeira dos SI do PT2020;
- ◆ A apreciação do estado de implementação do novo sistema de informação relativo às dívidas e recuperações, da responsabilidade da Agência para o Desenvolvimento e Coesão (ADC);
- ◆ A caracterização da evolução do grau de recuperação dos montantes em dívida, face ao período de programação anterior (QREN);
- ◆ A avaliação da eficácia do sistema vigente, reportada a 31/12/2017.

A auditoria abrangeu o período do PT2020 compreendido entre 2014 e 2017.

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

- ◆ Apreciação da execução financeira dos SI do PT2020;
- ◆ Caracterização do sistema de registo de dívidas e recuperações;
- ◆ Identificação das dívidas registadas no sistema, no âmbito dos SI do PT2020 e apuramento dos valores recuperados e por recuperar;
- ◆ Comparação com os valores registados relativos ao período homólogo do QREN (2007-2010) e identificação das principais causas para as diferenças apuradas.

2.2 Entidades envolvidas

A auditoria envolveu as seguintes entidades:

- ◆ Agência para o Desenvolvimento e Coesão (ADC), enquanto entidade responsável pelo desenvolvimento e implementação do sistema de dívidas e recuperações;
- ◆ Autoridades de Gestão (AG) do PO Competitividade e Internacionalização (POCI) e dos PO Regionais do Continente, enquanto financiadores dos SI do PT2020.

2.3 Síntese metodológica

A auditoria desenvolveu-se de acordo com os Manuais de Auditoria do Tribunal de Contas.

Em termos metodológicos foram identificadas cinco áreas a analisar¹ e as respetivas populações, aplicando-se os procedimentos de auditoria, aprovados superiormente, com o objetivo de concluir sobre o nível de execução financeira dos SI e as dívidas geradas, bem como os montantes recuperados e por recuperar, em 31/12/2017.

Para efeitos de apreciação da fiabilidade dos dados constantes do sistema de informação atual, o SCD-Contingência², da responsabilidade da ADC, procedeu-se à comparação da informação aí residente com a disponibilizada pelas AG dos PO envolvidas na gestão dos SI.

2.4 Condicionantes e limitações

Os trabalhos decorreram dentro da normalidade, salientando-se a colaboração demonstrada pelos responsáveis e técnicos das entidades envolvidas, sendo, no entanto, de salientar a demora na prestação de um conjunto de informação solicitada à ADC.

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:

- ◆ Agência para o Desenvolvimento e Coesão (ADC);
- ◆ Autoridade de Gestão do Programa Operacional Competitividade e Internacionalização;
- ◆ 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;
- ◆ Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP).

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.

¹ Área A - Execução financeira dos SI do PT2020; Área B - Devoluções emitidas no âmbito de projetos enquadrados nos SI do PT2020; Área C - Dívidas registadas dos SI do PT2020; Área D - Recuperações de dívidas no âmbito dos SI do PT2020; Área F - Avaliação da eficácia do sistema de dívidas e recuperações relativamente aos SI do PT2020.

² Até à conclusão e plena operacionalização do sistema de informação definitivo, ou seja, o SDR2020 - Sistema de Dívidas e Recuperações.

3 PARTE EXPOSITIVA

A análise do modelo de recuperação de dívidas dos beneficiários de sistemas de incentivos do PT2020 implicou: a caracterização dos incentivos envolvidos; o apuramento da respetiva execução financeira; a descrição do modelo de recuperação previsto e do sistema de contingência em funcionamento; o apuramento das dívidas e recuperações e a apreciação da eficácia do SCD-Contingência.

3.1 Caracterização dos Sistemas de Incentivos

A lógica de intervenção dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) no Acordo de Parceria (PT2020) assenta em torno de objetivos temáticos (OT) veiculados através dos Eixos Prioritários dos PO, no âmbito dos quais se mobilizam prioridades de investimento (PI) para as finalidades pretendidas¹. Neste contexto, os SI são um dos instrumentos de apoio que concretizam as PI definidas nos PO.

Entende-se por SI os regimes do PT2020 que envolvam auxílios a empresas².

3.1.1 SI do PT2020

No PT2020 foram criados três SI, financiados pelo FEDER e FSE:

1. **Inovação Empresarial e Empreendedorismo**, estruturado em três áreas:

- ◆ *Inovação produtiva Não PME;*
- ◆ *Empreendedorismo qualificado e criativo*, especialmente destinado à promoção do empreendedorismo qualificado nas PME;
- ◆ *Inovação produtiva PME.*

2. **Qualificação e Internacionalização das PME**, estruturado em duas áreas:

- ◆ *Qualificação das PME;*
- ◆ *Internacionalização das PME.*

3. **Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (I&DT).**

Aos SI Inovação Empresarial e Empreendedorismo e Qualificação e Internacionalização das PME podem estar associados projetos com a componente de formação, financiados pelo FSE.

¹ Conforme estabelece o Regulamento (UE) N.º 1303/2013, de 17 /12, do Parlamento Europeu e do Conselho.

² Em termos nacionais, o Decreto-Lei n.º 6/2015, de 08/01, criou o regime legal que enquadrava a utilização de fundos estruturais comunitários, no período de 2014-2020, destinados à realização de investimentos das empresas, tendo o Regulamento Específico do Domínio da Competitividade e Internacionalização, sido publicado através da Portaria n.º 57-A/2015, de 27/02, depois da aprovação pela CIC Portugal 2020, em 09/02/2015.

Para a apresentação de candidaturas aos SI, as empresas estão sujeitas ao regime de concursos, com exceção daquelas que pretendam candidatar-se com projetos enquadrados no Regime Contratual de Investimento (RCI)¹, cuja apresentação é em contínuo.

A generalidade dos incentivos concedidos às empresas através do SI I&DT e do SI Qualificação e Internacionalização das PME tem a natureza “*não reembolsável*”, ou seja, são concedidos a fundo perdido, enquanto que no SI Inovação Empresarial e Empreendedorismo o apoio é atribuído a título reembolsável, podendo, no entanto, ter associados prémios de realização², cujo valor poderá alcançar 60% do apoio concedido.

3.1.2 Dotações afetas

Os SI do PT2020 são financiados pelo POCI e pelos PO Regionais do Continente (Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve).

O modelo de gestão dos SI do PT2020 prevê que os projetos promovidos por médias (ME) e grandes empresas (Não PME) são financiados pelo POCI e os apresentados por micro e pequenas empresas (PE) pelos PO Regionais do Continente³, com exceção dos projetos de valor superior a € 3 M enquadrados no SI Inovação e Empreendedorismo, que são financiados pelo POCI, assim como os projetos promovidos nas Regiões de Lisboa e Algarve, que são sempre afetas aos correspondentes PO Regionais, independentemente do seu valor e do estatuto dimensional das empresas promotoras.

De acordo com o apuramento efetuado, as verbas afetas aos SI do PT2020 são significativas, tendo sido acordado com a CE um montante previsional de € 3.965,3 M, financiado em € 3.523,1 M pelo FEDER e € 442,2 M pelo FSE.

¹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/2014, de 31/12.

² Conversão do incentivo reembolsável em não-reembolsável, em função do desempenho e cumprimento das metas estabelecidas.

³ Para a aferição da dimensão das empresas, foi seguida a Recomendação nº 2003/361/CE, da Comissão, de 6 de maio, ficando as empresas sujeitas ao processo de certificação pela entidade nacional competente, o IAPMEI, cabendo aos respetivos OI, nas fases de análise e acompanhamento dos projetos, a confirmação desse requisito.

Quadro 1 – Repartição de verbas, por PO financiador e por FEEI

(em milhões de euros)

PO financiador dos SI	Afetação de verbas aos SI do PT2020					
	FEDER		FSE		Total	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
POCI	2 062,7	58,5	304,0	68,7	2 366,7	59,7
POR Norte	679,2	19,3	57,8	13,1	737,0	18,6
POR Centro	369,1	10,5	54,9	12,4	424,0	10,7
POR Lisboa	178,7	5,1	3,0	0,7	181,7	4,6
POR Alentejo	159,2	4,5	17,5	4,0	176,7	4,5
POR Algarve	74,2	2,1	5,0	1,1	79,2	2,0
Total	3 523,1	100,0	442,2	100,0	3 965,3	100,0

Fonte: Informação disponibilizada pelas AG dos PO Financiadores e corrigida pela AG do POR Lisboa, no âmbito do contraditório, em julho de 2018.

O montante afeto aos SI representa 15,3% do total dos FEEI aprovado para o PT2020¹ e 32,7% e 5,7%, do total do FEDER e do total do FSE, respetivamente². Assim, a evolução da execução dos projetos enquadrados nos SI afeta, de forma intensa, os níveis de compromisso³ e de execução⁴ do FEDER.

3.1.3 Execução financeira

No âmbito dos SI do PT2020 está prevista a aprovação de projetos de investimento no período 2014-2020, com possibilidade de serem executados até final de 2022, devendo o encerramento dos PO pelas AG ocorrer em 2023.

Observou-se que os SI do PT2020 não tiveram execução financeira em 2014, pelo que a execução abrange o período 2015-2017.

Em finais de 2017 tinham sido aprovadas 16.726 operações, concentrando-se 86,8% (14.512) em apenas 3 dos 6 PO financiadores, distinguindo-se o POR Norte com 51,5% das operações aprovadas, seguindo-se, distanciadamente, o POR Centro (17,8%) e o POCI (17,4%). Os POR Lisboa, Alentejo e Algarve, no seu conjunto, detinham 13,2% do total dos projetos aprovados (Cfr. Anexo II).

Globalmente, as operações aprovadas envolviam € 9.459,5 M de investimento total, do qual € 7.629,6 M considerados despesas elegíveis, a que correspondia um total de incentivo de € 4.013,2 M, o que significava que, face aos € 3.965,3 M afetos aos SI, conforme referido no ponto

¹ € 25.856,1 M, segundo o Boletim Informativo dos Fundos da União Europeia, número 11, elaborado pela ADC.

² € 10.776,9 M e € 7.766,5 M, respetivamente, segundo a mesma fonte.

³ Compromisso = Despesa aprovada/Despesa programada.

⁴ Execução = Despesa validada/Despesa programada.

anterior, a taxa de compromisso¹ era superior a 100% (101,2%)², portanto, muito acima da registada, em termos globais, no PT2020, de 59%³.

Porém, em termos de execução, o valor da despesa elegível validada ascendia a € 2.047,7 M, a que correspondia € 1.131,4 M de incentivo, refletindo uma taxa de execução⁴ de apenas 28,5%⁵.

A execução dos incentivos reportada a 31/12/2017, por PO e por FEEI, era a seguinte:

Quadro 2 – Execução dos SI (2014-2017), por PO e por FEEI

PO financiador dos SI	(em milhões de euros)						(em percentagem)		
	Montante Programado			Montante Executado (validado pelas AG)			Taxa de Execução (%)		
	FEDER (1)	FSE (2)	Total (3)=(1)+(2)	FEDER (4)	FSE (5)	Total (6)=(4)+(5)	FEDER (7)=(4)/(1)	FSE (8)=(5)/(2)	Total (9)=(6)/(3)
POCI	2 062,7	304,0	2 366,7	678,3	8,1	686,4	32,9	2,7	29,0
POR Norte	679,2	57,8	737,0	216,7	0,1	216,7	31,9	0,1	29,4
POR Centro	369,1	54,9	424,0	161,0	0,01	161,1	43,6	0,02	38,0
POR Lisboa	178,7	3,0	181,7	18,1	0,01	18,1	10,1	0,3	10,0
POR Alentejo	159,2	17,5	176,7	33,5	0,0	33,5	21,0	0,0	18,9
POR Algarve	74,2	5,0	79,2	15,6	0,01	15,6	21,1	0,1	19,8
Total	3 523,1	442,2	3 965,3	1 123,2	8,2	1 131,4	31,9	1,9	28,5

Fonte: POCI e POR Regionais do Continente, informação reportada a 31/12/2017.

Salienta-se ainda o baixo nível de execução dos incentivos financiados pelo FSE, decorridos quatro anos do período de programação, que, em termos globais alcançava apenas 1,9% do valor programado, bem como o POR Lisboa, com uma taxa de 10%, muito abaixo da média.

Conforme se observa no quadro seguinte, as taxas de pagamento registadas por PO financiador são superiores às taxas de execução, quer em termos do FEDER, quer em termos do FSE, destacando-se a diferença entre a taxa global de pagamentos do FSE, de 18,4%, e a taxa global de execução, de apenas 1,9%.

¹ Fundo aprovado/Fundo programado.

² Não considerando as operações entretanto anuladas e rescindidas.

³ Segundo o Boletim Informativo dos Fundos da União Europeia, número 11.

⁴ Fundo executado/Fundo programado.

⁵ Mas também superior à registada em termos globais no PT2020, de 21%, conforme consta do Boletim Informativo dos Fundos da União Europeia, número 11.

Quadro 3 – Pagamentos dos SI (2014-2017), por PO e por FEEI

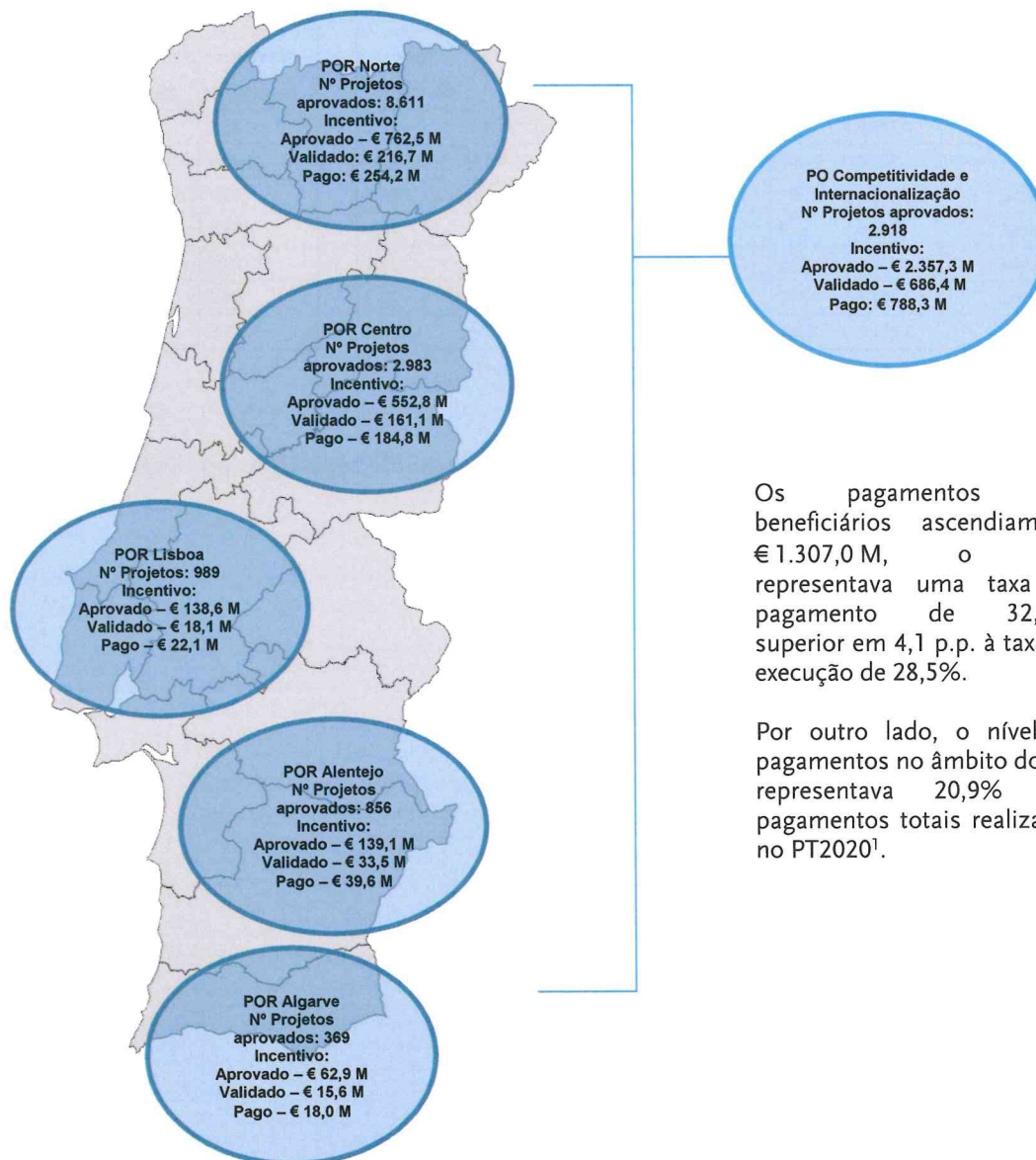
PO financiador dos SI	(em milhões de euros)						(em percentagem)		
	Montante Aprovado			Montante Pago			Taxa de Pagamento (%)		
	FEDER (1)	FSE (2)	Total (3)=(1)+(2)	FEDER (4)	FSE (5)	Total (6)=(4)+(5)	FEDER (7)=(4)/(1)	FSE (8)=(5)/(2)	Total (9)=(6)/(3)
POCI	2 283,6	73,7	2 357,3	772,5	15,8	788,3	33,8	21,4	33,4
POR Norte	754,5	8,0	762,5	253,9	0,3	254,2	33,6	3,8	33,3
POR Centro	548,4	4,4	552,8	184,7	0,1	184,8	33,7	2,3	33,4
POR Lisboa	137,6	1,0	138,6	22,1	0,02	22,1	16,1	2,0	16,0
POR Alentejo	138,1	0,9	139,1	39,6	0,01	39,6	28,7	1,1	28,5
POR Algarve	62,8	0,1	62,9	18,0	0,01	18,0	28,7	10,0	28,6
Total	3 925,1	88,1	4 013,2	1 290,8	16,2	1 307,0	32,9	18,4	32,6

Fonte: POCI e POR Regionais do Continente, informação reportada a 31/12/2017.

O incentivo aprovado, executado e pago apresentava a seguinte repartição por Regiões:

Figura 1 – Distribuição dos apoios SI por Região

(em milhões de euros)



Os pagamentos aos beneficiários ascendiam a € 1.307,0 M, o que representava uma taxa de pagamento de 32,6%, superior em 4,1 p.p. à taxa de execução de 28,5%.

Por outro lado, o nível de pagamentos no âmbito dos SI representava 20,9% dos pagamentos totais realizados no PT2020¹.

Fonte: Informação disponibilizada pelo PO CI e POR Regionais do Continente, reportada a 31/12/2017.

A diferença entre o incentivo pago e o incentivo validado, no valor de € 175,6 M, ficou a dever-se à concessão de adiantamentos aos beneficiários, parte deles com origem no processamento pelos OI, de forma automática, de ordens de pagamento de 10% e 15% do apoio total previsto nos termos de aceitação², no caso de empresas e de entidades sem fins lucrativos, respetivamente.

¹ Segundo o Boletim Informativo dos Fundos da União Europeia, número 11, o valor total de pagamentos aos promotores reportado a 31/12/2017 era de € 6.252,7 M.

² Conforme previsto no ponto IV i) da alínea a), do artigo 4º, da Norma de Procedimentos relativos a Pagamentos aos Beneficiários dos SI, aprovada pelo Despacho n.º 9593/16, de 26/07, do Conselho Diretivo da ADC.

3.2 Dívidas e recuperações nos SI do PT2020

Consideram-se dívidas no âmbito dos FEEI todos os montantes indevidamente pagos, resultantes de anomalias ou irregularidades. Podem ter origem na não elegibilidade das despesas ou no incumprimento das regras gerais dos FEEI ou dos regulamentos dos PO, no caso concreto dos SI, do Regulamento Específico da Competitividade e Internacionalização (RECI)¹ e da Norma de Procedimentos relativos a Pagamentos aos Beneficiários², ou, ainda, na perda de requisitos estabelecidos nos termos de aceitação.

Entende-se por “*anomalias*” as situações não regulares, mas que não consubstanciam violação das normas legais aplicáveis. Estas situações decorrem de: erros administrativos ou técnicos relativamente à elegibilidade da despesa, praticados pela AG ou pelos OI; erros praticados involuntariamente pelos beneficiários e identificados pelos próprios, junto da AG/OI; desistência no todo ou em parte da realização das operações pelos beneficiários, incluindo a não concretização integral dos investimentos aprovados.

Entende-se por “*irregularidades*” as situações em que existe violação do direito da União, ou do direito nacional aplicável, resultante de atos ou omissões de um operador económico envolvido na execução dos FEEI que tenham, ou possam ter, por efeito lesar o orçamento da União, através da imputação de despesas indevidas.

As anomalias ou irregularidades podem ser detetadas nas seguintes situações:

- ◆ Verificações administrativas ou no local das operações, realizadas pelas AG dos PO ou pelos OI com tarefas delegadas pelas AG³;
- ◆ Auditorias realizadas por instituições controlo nacionais e comunitárias.

3.2.1 Sistema de dívidas e recuperações

a) Modelo previsto

Compete à ADC a responsabilidade última pela recuperação dos apoios indevidamente pagos por conta dos fundos da política de coesão (FEDER, FSE e Fundo de Coesão).

Nos termos previstos, a ADC é responsável pela implementação, gestão e manutenção de um sistema informático que permita sistematizar todas as situações relacionadas com os montantes indevidamente pagos aos beneficiários, desde o momento da sua deteção até à sua integral recuperação⁴.

¹ Aprovado pela Portaria n.º 57-A/2015, de 27/02 e, alterado e republicado através da Portaria n.º 360-A/2017, de 23/11.

² Aprovada por Despacho n.º 10172-A/2015, de 8/09 e alterada pelo Despacho n.º 15057-A/2015, de 16/12, ambos do Conselho Diretivo da ADC.

³ Foram celebrados Contratos de Delegação de Competências entre cada uma das AG dos PO envolvidos e cada um dos OI intervenientes na gestão dos FEEI.

⁴ De acordo com o artigo 40º do Decreto Lei n.º 137/2014, de 12/09 a ADC é a Autoridade de Certificação do FEDER, FSE e FC, cabendo-lhe, nos termos previstos nas alíneas d) e h), do artigo 41º, do mesmo diploma “Garantir a existência de um sistema de informação destinado a registar e arquivar os 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 PO” e por “Manter a contabilidade dos montantes a recuperar e dos montantes retirados na sequência da anulação, na totalidade ou em parte, da

Para o efeito, a ADC instituiu a Norma 11/AD&C/2015, de 12/08, alterada, posteriormente, em 16/10/2015 e 17/02/2016, que estabelece as regras de operacionalização do “*Sistema de Dívidas e Recuperações*” (SDR2020), integrado no Módulo “*Pagamentos, Tesouraria e Dívidas*” (SPTD) do Sistema de Informação do Portugal 2020¹.

De acordo com o que se encontra previsto, o desenvolvimento e implementação do SPTD deve assegurar que os dados constantes do SDR2020 sejam preferencialmente obtidos através de ligações automáticas aos diversos sistemas de informação de gestão, controlo e auditoria do PT2020², e que o processamento das dívidas e recuperações também beneficie de rotinas informáticas (alertas, faseamento automático).

Esta conexão com outros sistemas de informação assegurará a interoperabilidade entre o SDR2020 e os Sistemas de Informação do FEDER, do FSE e do Fundo de Coesão, assim como com o sistema de idoneidade e fiabilidade dos beneficiários e com o SI Audit³.

Assim, a Norma 11/AD&C/2015 descreve um conjunto de procedimentos que pretendem clarificar o que não foi tão evidente no período de programação anterior (QREN), atribuindo, designadamente, às AG dos PO financiadores dos SI o dever de constituição e registo, de forma diligente⁴, das dívidas decorrentes de montantes indevidamente pagos às empresas, independentemente do modo da sua recuperação⁵.

No âmbito do PT2020 ficou claramente definido que são as AG a constituir as dívidas, ficando responsáveis pela supervisão do registo de uma série de dados, tais como: data de registo no sistema de informação; entidade responsável pela deteção; data da comunicação ao promotor da dívida; entidade responsável pela recuperação, etc.

Ficou instituído que as modalidades de recuperação previstas seriam:

- ◆ por compensação, com créditos já apurados pela AG, relativos à operação associada à dívida ou relativos a outra operação do mesmo Fundo e do mesmo PO;
- ◆ por compensação, com créditos já apurados pela EP, no mesmo ou noutro PO, e no mesmo ou noutro Fundo;
- ◆ por reposição;
- ◆ por cobrança coerciva.

contribuição para uma operação”, tal como estabelece do artigo 126º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17/12, bem como o ponto iii) do Anexo VIII do mesmo Regulamento, acerca dos critérios para a designação da Autoridade de Certificação.

¹ Assegurado pela Unidade de Gestão Financeira.

² Compete à ADC, enquanto Autoridade de Certificação dos fundos europeus FEDER, FSE, FC e FEAC “(...) o desenvolvimento e a manutenção de sistemas de informação específicos que, designadamente, integrem, a níveis agregados, as informações contidas nos sistemas de informação dos PO (...) que apoiem o exercício das competências de monitorização estratégica, operacional e financeira”, nos termos do n.º 9 do artigo 73º, do Decreto-Lei 137/2014, de 12/09.

³ Onde se prevê estarem registadas todas as situações advenientes de irregularidades decorrentes de auditorias realizadas aos PO pelas instituições controlo e de ações de controlo efetuadas pela ADC enquanto AC e pelas AG/OI.

⁴ No prazo de 5 dias após a constituição da dívida pela AG.

⁵ Incluindo os valores compensados pela AG ou OI que devem ser obrigatoriamente registados no SDR2020, para que a Entidade Pagadora possa aferir, a todo o momento, o que foi pago e o que falta pagar até ao encerramento da operação.

Apesar da constituição da dívida ser sempre da responsabilidade da respetiva AG, o seu registo no SDR2020 poderá ser efetuado pela AG ou pelo OI, com tarefas delegadas de gestão. No entanto, cabe sempre à AG garantir o registo das compensações efetuadas na mesma operação ou noutra operação do mesmo Fundo e do mesmo PO, incluindo os movimentos financeiros de compensação realizados pelos OI com competências delegadas de pagamento¹.

O registo das dívidas poderá ser efetuado diretamente no SDR2020² ou por importação de ficheiros (*webservices*) gerados pelos Sistemas de Informação das AG ou pelo Sistema de Informação Integrado do FSE (SIIFSE), no caso de respeitarem a operações financiadas pelo FSE.

De acordo com o definido, cabe à ADC a recuperação das dívidas dos beneficiários, no caso de reposição, assim como a instrução dos processos de dívida para cobrança coerciva³ e, ainda, a realização de compensações de dívidas efetuadas em operações de outros PO⁴. Relativamente ao FSE, é ao IGFSS que cabe a realização dos pagamentos/devoluções ordenadas pelos PO envolvidos, as quais ficam registadas no SIIFSE2020.

b) Modelo implementado

Segundo se apurou, o desenvolvimento do SDR2020 foi adjudicado a uma empresa consultora em 2015, cuja previsão de conclusão dos trabalhos era 31/12/2016, mas que ainda se encontrava em desenvolvimento em 31/12/2017. De acordo com o levantamento efetuado na presente auditoria, o último documento técnico acerca da funcionalidade “dívidas” constituía a 6ª versão e era de 17 de junho de 2017.

Sobre a recalendarização dos trabalhos, a ADC informou que a entrada em produção do SPTD2020 (que incluí o SDR2020), estava prevista para julho de 2018 mas foi forçosa “(...) a sua alteração para setembro, tendo em conta não ser possível manter as soluções de contingência (SIEP2020 e SCD) a funcionar em paralelo com a nova ferramenta e o tempo solicitado pelas AG para realizarem os desenvolvimentos necessários para ligação entre sistemas de informação”.

Observou-se que, até à conclusão do desenvolvimento do SDR2020, o registo das dívidas é efetuado no Sistema Contabilístico de Dívidas (SCD), utilizado no período de programação anterior (QREN) e adaptado para o período de programação 2014-2020, sendo as dívidas deste período identificadas com a referência “PT2020”, garantindo-se, desta forma, que os dados relativos às dívidas dos vários períodos de programação ficam registados num único Sistema de Informação.

No atual sistema SCD–*Contingência* foram identificados 80 campos (cfr. Anexo I), a preencher para cada processo individual de dívida⁵, a que acrescem 13 campos de “totais”.

¹ No âmbito da supervisão do desempenho dos OI. Salienta-se que os OI com competência de pagamento no FEDER no âmbito dos SI do PT2020 são o IAPMEI e o Turismo de Portugal, conforme estabelecido no Despacho n.º 9593/16, do Conselho Diretivo da ADC, de 26/07.

² Através de perfis de registo da informação de que são responsáveis.

³ Com recurso ao processo de execução fiscal, conforme previsto nos n.ºs 9 e 10 do artigo 26º do Decreto Lei n.º 159/2014, de 27/10. A instrução é assegurada pelo Núcleo de Apoio Jurídico e de Contencioso (NAJC), que procede à respetiva inserção no Sistema de Informação da Autoridade Tributária e Aduaneira

⁴ Assegurada pelo Núcleo de Fluxos Financeiros (NFF), onde são realizadas as transferências para os beneficiários no caso do FEDER

⁵ O acompanhamento e a monitorização deste sistema estava cometido à Unidade de Gestão Financeira (UGF) da ADC, especificamente ao Núcleo de Programação Financeira (NPF).

Observou-se que a atualização do SCD–*Contingência* estava dependente dos registos no SIEP – Sistema de Informação da Entidade Pagadora, também este a funcionar em contingência para o PT2020, tendo-se percebido que a ligação entre o SCD–*Contingência* e o SIEP–*Contingência* não era estabelecida de forma automática, existindo movimentos financeiros relativos a reposições não inseridos no SCD–*Contingência*.

3.2.2 Dívidas registadas no SCD–*Contingência*

No âmbito dos projetos enquadrados nos SI do PT2020, a informação constante do SCD–*Contingência*, relativa às dívidas, montantes recuperados e por recuperar era a que se apresenta seguidamente:

Quadro 4 – Dívidas registadas, montantes recuperados e por recuperar (2014-2017)

(em euros)

PO	Processos individuais de dívida		Montante recuperado					Montante por recuperar
	Nº	Valor	Na mesma operação	Noutra operação	Noutro PO	Por reposição	Total	
POCI	66	5 753 276,07	256,15	62 507,56	1 055 243,47	72 438,74	1 190 445,92	4 562 830,15
POR Norte	33	1 421 593,76	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1 421 593,76
POR Centro	sem registos							
POR Lisboa	1	57 097,25	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	57 097,25
POR Alentejo	sem registos							
POR Algarve	sem registos							
Total	100	7 231 967,08	256,15	62 507,56	1 055 243,47	72 438,74	1 190 445,92	6 041 521,16

Fonte: Informação disponibilizada pela ADC, reportada a 31/12/2017.

Conforme se observa, o montante de dívidas ascendia a €7,2 M FEDER, das quais tinham sido recuperados €1,2 M no âmbito do POCI, a maior parcela com origem num único projeto¹ de uma entidade pública, enquadrado no SI I&DT, na tipologia “I&DT em co promoção”, através da modalidade de compensação². Por a recuperação ter sido efetuada através de compensação noutro PO, este movimento contabilístico foi realizado pela ADC.

Em 31/12/2017 no SCD–*Contingência* estavam evidenciados €6,0 M por recuperar, ou seja, 83,5% do montante total de dívidas registadas.

Os POR do Centro, Alentejo e Algarve ainda não tinham efetuado qualquer registo de dívidas no sistema da ADC, muito embora, em sede da presente auditoria as AG desses PO tivessem reportado ordens de devolução, como se desenvolve no ponto 3.2.3. Igualmente as AG do POCI e dos POR do Norte e de Lisboa reportaram um número de ordens de devolução muito superior ao número de processos de dívidas registados no SCD–*Contingência*, bem como valores superiores a devolver pelos beneficiários e recuperados (cfr Quadro 5).

Dos registos do SCD–*Contingência* ressaltam ainda as seguintes situações:

¹ Projeto n.º POCI-01-0247-FEDER-007678.

² A ADC compensou esta recuperação, no valor de €963.904,85, não efetuando pagamentos ao beneficiário, no mesmo montante, no âmbito de outros projetos.

- ◆ inexistência de evidência de juros cobrados nas recuperações registadas (com exceção de uma operação^{1 2}), que ascenderam a € 1,2 M;
- ◆ existência de processos de dívida com a menção “anulada” embora o respetivo total, € 0,1 M, continuasse a ser contabilizado nos totais em dívida;
- ◆ dívidas registadas por recuperar com uma nota no campo de observações de que já teria existido recuperação, mas ainda por atualizar no total recuperado. O conjunto destas situações totalizava € 0,6 M.

As situações detetadas não se coadunam com o que era expectável, face às normas de registo da totalidade das dívidas pelas AG/OI dos PO, de forma a garantir um sistema de informação fiável.

No exercício do contraditório, as AG, de uma forma geral, referiram estar a proceder à atualização dos registos e a promover o seu registo atempado, tendo salientado a relevância da diligência dos OI neste domínio. Por sua vez, a ADC comunicou informação atualizada sobre os registos do SCD–*Contingência* à data de 30/06/2018, concluindo-se que já existem registos de processos individuais de dívida em todos os PO envolvidos nos SI PT2020, ascendendo o montante global de dívidas, inerente a 263 processos individuais, a € 18,8 M. Deste valor, € 7,8 M tinham sido recuperados e € 11,0 M estavam ainda por recuperar, pelo que a ADC deverá promover a sua efetiva recuperação.

Sobre a inexistência de evidência de juros cobrados nas recuperações, a ADC, na sua resposta não apresentou justificação para a situação reportada.

Com efeito, os argumentos aduzidos pela ADC não justificam a ausência de registo de juros no SCD–*Contingência* nas dívidas já recuperadas, situação estranha que deveria ter sido esclarecida pela ADC junto das AG, no âmbito da supervisão do sistema.

1 Tempos médios de registo das dívidas pelas AG dos PO no SCD–*Contingência*

Da análise aos registos constantes do SCD–*Contingência* apurou-se que o tempo médio de registo das dívidas³ relativamente ao POCI foi de 65 dias, ou seja, entre a constituição da dívida e o registo no sistema decorreram, em média, cerca de 2 meses.

Já no que respeita ao POR do Norte registou-se uma dilação maior, de cerca de 98 dias, ou seja, superior a 3 meses.

2 Antiguidade das dívidas

A antiguidade das dívidas⁴ em 31/12/2017, era, em média, de cerca de 9 meses no POCI e de 4 meses no POR do Norte.

¹ POCI-02-0853-FEDER-014533-D001-2020, no valor de € 3.428,47.

² A cobrança de juros legais e moratórios está prevista no artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 159/2014.

³ Diferença entre as datas de registo e as datas de constituição/nº de processos individuais de dívida.

⁴ Diferença entre as datas de constituição das dívidas e 31/12/2017/nº de processos individuais de dívida.

3 Tipos e motivos das dívidas

Dos 66 processos de dívida relativos ao POCI, 59 foram classificados como decorrentes de “*anomalias*”, com origem em adiantamentos concedidos aos beneficiários, e os restantes 7 processos relacionados com “*irregularidades*”, cinco dos quais detetados pelos OI intervenientes¹, um pela AG e o outro pela IGF.

Quanto aos 33 processos de dívida referentes ao POR do Norte, todos tinham origem em “*anomalias*”. Destes, a maior parte deles (19) estavam relacionados com a concessão de adiantamentos aos beneficiários e os restantes 14 foram devidos a erros não identificados no SCD–*Contingência*.

O único processo de dívida que se enquadrava no POR Lisboa respeitava a uma dívida constituída em 19/12/2017, de € 57.097,25, do tipo “*anomalia*”, com origem em adiantamentos a um projeto², enquadrado no SI Inovação e Empreendedorismo, na tipologia “*Inovação Produtiva*”, no domínio de intervenção do OI AICEP.

Neste caso concreto, verificou-se que a informação constante do SCD–*Contingência* não estava atualizada, pois, segundo informação prestada pela AG do POR Lisboa, a empresa já havia reposto o montante em dívida em 30/11/2016 numa conta da AICEP. O promotor recebeu o adiantamento de 10% aquando da assinatura do termo de aceitação, tendo comunicado, posteriormente, ao OI AICEP não lhe ser possível comprovar o respetivo incentivo adiantado, no prazo fixado de 180 dias³.

O OI AICEP emitiu a ordem de devolução apenas em 21/12/2017, ou seja, quase um ano após a data de reposição efetuada pelo promotor (30/11/2016), tendo, no entanto, procedido a várias diligências nesse sentido, conforme evidenciado em sede de contraditório.

4 Em cobrança coerciva

À data de 31/12/2017 constatou-se que a ADC não tinha nenhum processo individual de dívida dos projetos enquadrados nos SI do PT2020 em fase de cobrança coerciva, ou seja, em execução fiscal na Autoridade Tributária e Aduaneira, apesar de existirem dívidas constituídas pelas AG do POCI e do POR Norte desde 2016, tendo-se observado que as mais antigas tinham sido constituídas em 13/05/2016, pela AG do POCI, e em 07/07/2016, pela AG do POR do Norte.

Esta demora na transição dos processos individuais de dívida para a fase de cobrança coerciva pode pôr em causa a eficácia do sistema de recuperação de dívidas, face aos prazos de prescrição.

Os argumentos aduzidos pela ADC, em sede de contraditório, não justificam a observação formulada de não existir nenhum processo individual de dívida em fase de cobrança coerciva à data de 31/12/2017, apesar de existirem dívidas constituídas desde 2016.

¹ 4 detetadas pela ANI e 1 pelo IAPMEI.

² Código - LISBOA-01-0249-FEDER-018049.

³ Conforme estabelecido na Norma de Procedimentos de Pagamento aos Beneficiários dos SI.

3.2.3 Ordens de devolução emitidas

De acordo com a informação prestada pelas AG dos PO envolvidos no âmbito das operações dos SI do PT2020, as ordens de devolução emitidas, os montantes recuperados e por recuperar constam do quadro seguinte:

Quadro 5 – Ordens de devolução, montantes recuperados e por recuperar (2014-2017)

(em euros)

PO	Ordens de devolução		Montante recuperado	Montante por recuperar
	Nº	Valor		
POCI	111	11 415 811,75	1 885 169,33	9 530 642,42
POR Norte	139	4 141 021,69	789 300,49	3 351 721,2
POR Centro	78	3 128 759,53	969 752,32	2 159 007,21
POR Lisboa	28	389 496,53	108 964,73	280 531,8
POR Alentejo	35	913 566,62	0,0	913 566,62
POR Algarve	16	637 888,4	49 506,25	588 382,15
Total	407	20 626 544,52	3 802 693,12	16 823 851,40

Nota: O POR Centro foi o único a registar duas notas de devolução de FSE no valor de € 271,0.

Fonte: AG do POCI e POR Regionais do Continente.

O número de ordens de devolução emitidas ascendia a 407, no valor de € 20,6 M, do qual 55,3% (€ 11,4 M) respeitava ao POCI.

Refira-se que, nos termos instituídos pela ADC na norma respeitante às dívidas e recuperações, uma ordem de devolução deveria despoletar um processo de dívida a registar no SCD–Contingência, registo esse que deveria ocorrer no prazo máximo de 5 dias, após a data da constituição da dívida, independentemente da sua forma de recuperação.

Do confronto da informação sobre as ordens de devolução emitidas a 31/12/2017 com os dados constantes do SCD–Contingência verifica-se a existência das seguintes diferenças:

- ◆ o nº de ordens de devolução (407) é superior em 307 ao nº de processos de dívida registados no SCD–Contingência (100);
- ◆ o montante inerente às ordens de devolução emitidas (€ 20,6 M) é muito superior ao valor registado no SCD–Contingência (€ 7,2 M);
- ◆ os valores recuperados, segundo as AG, ascendiam a € 3,8 M, enquanto o SCD–Contingência apenas refletia € 1,2 M;
- ◆ os valores por recuperar, segundo as AG, situavam-se em € 16,8 M e o SCD–Contingência registava € 6,0 M.

Observou-se, assim, que, a 31/12/2017, a maior parte das dívidas (3/4), correspondente às ordens de devolução emitidas, não se encontrava registada no SCD, contrariando as normas estabelecidas

sobre a constituição e registo das dívidas no SCD–Contingência e comprometendo a fiabilidade do sistema de informação e a sua eficácia.

A ADC, nas alegações produzidas, salientou a natureza transitória do SCD–Contingência embora refira que a (...) *conformidade* (dos sistemas de informação) *com os requisitos previstos nos Regulamentos da União é aferida e validada pela Autoridade Nacional de Auditoria (Inspeção-Geral de Finanças) que, no seu parecer sobre o Sistema de Gestão e Controlo, garante que tais sistemas, mesmo em versão de contingências, reúnem os referidos requisitos*”.

No entanto, o que é objeto de reparo não é o carácter provisório do SCD–Contingência mas as falhas detetadas no registo das dívidas e consequente recuperação, concluindo-se pela ineficácia do SCD–Contingência, no âmbito dos Sistemas de Incentivos.

3.2.4 SI do PT2020 versus SI do QREN

Os montantes das dívidas e recuperações relativas às operações enquadradas nos SI do PT2020, no período 2014-2017, poderão ser comparados com os registados no período homólogo (2007-2010) do quadro de programação anterior (QREN).

Considerando as ordens de devolução emitidas pelas AG/OI relativas aos SI do PT2020, observa-se, no período 2014-2017 que o número de processos individuais de dívidas (407) e o seu volume (€ 20,6 M) é muito superior ao registado no período homólogo do QREN (2007-2010), de apenas € 2,3 M.

Já no respeitante aos montantes recuperados e por recuperar a situação é inversa, visto que no período 2007-2010 (QREN) o nível de recuperações era muito superior (80,5%) face aos registados no período 2014-2017 (PT2020), de apenas 18,4%.

Quadro 6 – Dívidas SI, montantes recuperados e por recuperar – QREN (2007-2010)

(em euros)

PO	Processos individuais de dívida		Montante recuperado	Montante por recuperar
	Nº	Valor		
POFC	9	2 000 427,53	(*) 1 547 902,18	452 525,35
POR Norte	sem registos			
POR Centro	2	53 636,03	53 636,03	0
POR Lisboa	1	258 707,19	258 707,19	0
POR Alentejo	1	849,56	849,56	0
POR Algarve	sem registos			
Total	13	2 313 620,31	1 861 094,96	452 525,35

(*) A que acresce o valor de € 1.272,64 de juros compensatórios relativo a uma operação.

Fonte: SCD–Contingência, ADC.

A situação exposta explica-se pelo facto de a norma de pagamentos que vigorou durante a maior parte do período de programação anterior¹ prever que os pagamentos aos beneficiários dos SI se realizavam apenas em duas modalidades: sob a forma adiantamentos, os quais poderiam alcançar 50% do incentivo aprovado, mediante a apresentação de garantia bancária ou garantia prestada no

¹ Desde 2007 até final de 2012.

âmbito do Sistema Nacional de Garantia Mútua, no mesmo valor, seguido de pagamentos a título de reembolso das despesas; ou sob a forma de um único pagamento, aquando da fase de encerramento do investimento, após a apresentação dos documentos de despesa (faturas devidamente quitadas) e a verificação no local das operações financiadas.

Assim, um dos principais motivos para as dívidas geradas e não recuperadas nas operações enquadradas nos SI do PT2020 foi o facto de a Norma de Procedimentos relativa aos pagamentos aos beneficiários ter sido alterada, em 2012¹ e, já no decurso do PT2020, em finais de 2015, ter sido introduzida a possibilidade de um adiantamento automático correspondente a 10% do incentivo aprovado, ou a 15% no caso de entidades públicas, com a assinatura do termo de aceitação, sem necessidade de prestação de qualquer garantia².

Estas alterações da norma, permitindo pagamentos sem comprovação do investimento realizado, conduziram à maior frequência de emissão de ordens de devolução, cuja dificuldade de recuperação se agravou, em virtude de os adiantamentos efetuados aos beneficiários não estarem cobertos por garantia.

É de salientar que a gestão dos projetos enquadrados nos SI do PT2020 está sujeita a regras estritas, tais como: dois anos para a execução dos projetos; 180 dias para comprovar o início do projeto e apresentar um pedido pagamento, com comprovativos de despesa que justifiquem o adiantamento concedido de forma automática, deverão os OI, nos termos delegados pelas respetivas AG, acompanhar devidamente o cumprimento desses prazos, o que conduz, naturalmente, à ocorrência das designadas “*anomalias*”, levando os promotores a devolver à esfera pública, o que lhe havia sido adiantado, por incumprimento das regras.

Relativamente a esta matéria a ADC, em sede de contraditório, questionou o nexo de causalidade entre as dívidas existentes e a concessão de adiantamentos sem a prestação da respetiva garantia bancária. Ora, considerando os 100 processos de dívidas registados no SCD–*Contingência*, dos quais 79 tinham origem em adiantamentos (cfr. ponto 3.2.2) e o montante por recuperar, poder-se-á afirmar que a prestação de garantias bancárias pelos beneficiários dos adiantamentos facilitaria a sua recuperação, como se observou em anteriores períodos de programação.

3.3 Eficácia do Modelo SCD–*Contingência*

Na presente auditoria observou-se a ausência de registo no SCD–*Contingência*, de um significativo número de ordens de devolução emitidas pelas AG/OI intervenientes nos SI, bem como demora no registo das dívidas por parte das AG/OI, face à data da sua constituição.

A ausência de reflexo integral das dívidas no SCD–*Contingência*, conduz a que empresas candidatas aos SI do PT2020, em situação de incumprimento devido a não regularização de dívidas aos FEEI, possam continuar a ter projetos aprovados, contrariando o estabelecido na alínea e) do artigo 13.º do Decreto Lei n.º 159/2014.

Esta lacuna potencia, ainda, o risco de novos incumprimentos e conseqüente acréscimo de dívidas a recuperar, com reflexos negativos nos níveis de execução financeira dos sistemas de incentivos, os quais já são inferiores ao desejável.

¹ Com a redução do nível de garantia exigido.

² Aprovada por despacho do CD da ADC n.º 15057-A/2015.

Verificou-se ainda demora injustificada, no tratamento pela ADC, dos processos individuais de dívidas e na sua transição para a fase de cobrança coerciva, com a devida instauração dos processos de dívida em execução fiscal, adiando essa cobrança e comprometendo o sucesso da mesma, nomeadamente por prescrição.

Salienta-se que, em sede do atual sistema de informação de idoneidade, fiabilidade e dívidas dos promotores das candidaturas aos SI do PT2020, só em fase de cobrança coerciva das suas dívidas aos FEEI, estes beneficiários são considerados pela ADC não elegíveis, quando a lei vai mais longe, exigindo a alínea e) do artigo 13.º do Decreto Lei n.º 159/2014 a situação regularizada em matéria de reposições, ou seja, a inexistência de dívidas, estejam elas em cobrança coerciva ou não.

A demora detetada no processo de constituição, registo e tramitação subsequente deveu-se à inércia das entidades públicas no processo de recuperação das dívidas.

O regular funcionamento do sistema de dívidas e recuperações é tanto mais urgente quanto existe um elevado número de processos gerados no QREN, cuja gestão necessita também de ser diligentemente acompanhada, não só para garantir a sua recuperação, como também para que só possam aceder aos fundos do PT2020 os beneficiários que tenham a sua situação regularizada perante os FEEI.

Nas alegações apresentadas, a ADC reconhece a necessidade de “(...) manter atualizado um sistema de informação de idoneidade, fiabilidade e dívidas aos fundos da política de coesão”, referindo, no entanto, que relevam como factos impeditivos de acesso aos fundos europeus apenas as situações previstas no artigo 14º do Decreto Lei n.º 159/2014, de 27/10, sendo “(...) o momento (data) do carregamento da certidão de dívida no portal da Autoridade Tributária para efeitos de promoção do processo de execução fiscal, que determina a alteração da situação de dívida da entidade objeto de execução fiscal”.

Este entendimento, porém, não é compatível com o estabelecido na alínea e) do artigo 13.º do Decreto Lei n.º 159/2014, nem com o n.º 1 do artigo 26.º do mesmo diploma, devendo a ADC rever a sua posição, adaptando-a ao quadro legal.

4 VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Foi dada vista ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, aditado pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, 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 de € 1.716,40 a suportar pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

6 DETERMINAÇÕES FINAIS

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

- ◆ Agência para o Desenvolvimento e Coesão;
- ◆ Autoridade de Gestão do Programa Operacional Competitividade e Internacionalização;
- ◆ 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;
- ◆ Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP).

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.

Aprovado em Subsecção da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 4 de outubro de 2018

A JUÍZA CONSELHEIRA RELATORA



(Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes)

OS JUIZES CONSELHEIROS ADJUNTOS



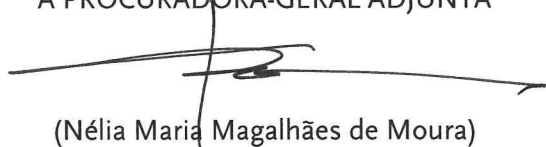
(Ana Margarida Leal Furtado)



(Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha)

Fui presente,

A PROCURADORA-GERAL ADJUNTA



(Nélia Maria Magalhães de Moura)



ANEXO I – INFORMAÇÃO CONSTANTE DO SCD–CONTINGÊNCIA

Dados Gerais												
Código da Dívida	Versão	Data de Registo	Data de Atualização	Código da Operação	Código da Operação Atual	Código da Operação Antigo	Código de reprogramação da Operação	Devedor		Montantes aprovados		
								NIF	Designação	Despesa pública total elegível	Fundo	Financiamento Privado
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Designação do PO												
alfanumérico	numérico	data	data	alfanumérico	alfanumérico	alfanumérico	data	numérico	alfanumérico	numérico	numérico	numérico
Total												
SCD - registado pela aplicação informática a branco												
AG - registos da AG a azul												
EP - registos da EP a verde												
AG/EP - registos da AG ou EP												



Dados Gerais					Constatação da dívida									
Montantes executados			Montantes Pagos		Entidade Responsável pela Detecção	Referência Documental		Data de Recepção do Documento de Constatação	Natureza da Dívida	Dívida relativa a adiantamento	Composição da Dívida	Comunicação de Irregularidade		
Despesa pública total elegível	Fundo	Financiamento Privado	Fundo	OE		Ref?	Data					Ref?	Data	
13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	
numérico	numérico	numérico	numérico	numérico	tabela com AG, OI, AC, AA, CE, TCE, OLAF, OU	alfanumérico	data	data	tabela com irregularidade e anomalia	'S' ou 'N'	tabela com capital e capital-juros	alfanumérico	data	

Constatação da dívida		Dados da dívida e modalidade de recuperação												
Ref?	Data	Montante Suprimido		Entidade Pagadora	Data da Constituição da Dívida	Montante de Despesa Irregular	Montante Fundo Irregular	Montante de Dívida				Modalidade de Recuperação		
		Fundo	OE					Fundo	OE	Juros Compensatórios	Juros Moratórios	Compensação no mm Oper.	Compensação noutra Oper. Benef.	
27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	
alfanumérico	data	numérico	numérico	tabela com IFDR, OI, RA	data	numérico	numérico	numérico	numérico	numérico	numérico	numérico	'S' ou 'N'	'S' ou 'N'

Recuperação por compensação											Recuperação por reposição		
Modalidade de Recuperação		Compensação			Operação onde foi efectuada a compensação						Reposição		
Compensação noutra PD	Reposição	Montante Recuperado			Código Operação	Montante Compensado			Data da Compensação	Data da notificação do Montante	Montante a Recuperar por Reposição		
		Fundo	OE	Juros		Fundo	OE	Juros Compensatórios			Juros Moratórios	Fundo	OE
41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54
'S' ou 'N'	'S' ou 'N'	numérico	numérico	numérico	alfanumérico	numérico	numérico	numérico	numérico	data	data	numérico	numérico

Recuperação por reposição														
Reposição				Plano de reposição a prestações							Montante Reposto			
Montante a Recuperar por Reposição		Prazo para Reposição		Data do pedido do Beneficiário	Data de autorização	Prazo acordado	N.º Prestações	Garantia Bancária			Montante a Recuperar por Reposição			
Juros Compensatórios	Juros Moratórios	Nº dias	Nº dias prorrog.					Tipo	Data	Montante	Fundo	OE	Juros Compensatórios	
55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	
numérico	numérico	numérico	numérico	data	data	data limite máx 3 anos a contar da data de autorização	máx 36 mensais	alfanumérico	data	numérico	numérico	numérico	numérico	



				Cobrança Coerciva	Estorno da despesa no SI a AG		Alterações	Observações da AG	Observações da EP	Encerramento do processo da dívida		
Montante a Recuperar por Reposição	Data da Reposição	Montante pendente de recuperação		Envio para cobrança coerciva [EP=IFDR]	Montante do Estorno	Data do Estorno				Observações da AG	Observações da EP	Data do encerramento do processo da dívida
		Fundo	OE									
Juros Moratórios												
68	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79		
numérico	data	numérico	numérico	'S' ou 'N'	numérico	data	'S', quando aplicável	alfanumérico	alfanumérico	data		

Resumo da recuperação de dívida												
Dívida a Recuperar						Montante Recuperado						
Fundo	OE	Juros Compensatórios	Juros Moratórios	Total Juros	Total dívida a recuperar	Fundo	OE	Juros compensatórios	Juros moratórios	Total Juros	Total Montante recuperado	Data da Recuperação da dívida
80 - (35) - (43) - (66)	81 - (36) - (44) - (67)	82 - (37) - (49) - (69)	83 - (38) - (50) - (69)	84 - (82) + (83)	85 - (80) + (81) + (84)	86 - (43) + (66)	87 - (44) + (67)	88 - (49) + (69)	89 - (50) + (69)	90 - (88) + (89)	91 - (86) + (87) - (90)	92 - (51) ou - (70)
Área de Resumo - não são campos de registo												

Fonte: Norma 11/ADC/2015, de 2015/10/16, alteração n.º 1 aprovada em 2016/02/17 – Norma sobre o sistema de dívidas e recuperações nos programas FEDER, FSE, Fundo de Coesão e FEAC para o Portugal 2020 (SDR2020).

ANEXO II – RESPOSTAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

Handwritten signature

ADCOESAO/S/1633/2018 - 20-07-2018



TRIBUNAL DE CONTAS

E 12918/2018
2018/7/25



Exm^o 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 Incentivos do Portugal 2020 - Modelo de recuperação de dívidas
Proc. Nº 31/2017-AUDIT.

Na sequência do V. email de 06 de julho de 2018, junto se remetem a V. Exa. as observações desta Agência, I.P. ao projeto de relatório da auditoria aos Sistemas de Incentivos do Portugal 2020 - Modelo de Recuperação de Dívidas.

Com os melhores cumprimentos,


António Costa Dieb
Presidente

Anexo: o citado

Cohesion and Development Agency
Avenida 5 de outubro, n.º 153
1050-053 Lisboa PORTUGAL
Telf: 218 314 000 Fax: 218 381 111
agencia@adcoesao.pt
www.adcoesao.pt

Auditoria aos Sistemas de Incentivos do Portugal 2020

Modelo de recuperação de dívidas

(Processo nº 31/2017 – AUDIT)

Relatório Preliminar de Junho de 2018

Exercício de contraditório

No presente documento são expressos os comentários da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. (Agência, I.P.) ao teor do projeto de relatório do Tribunal de Contas relativo à Auditoria aos Sistemas de Incentivos do Portugal 2020 - Modelo de recuperação de dívidas, Proc. Nº 31/2017 -AUDIT.

No modelo de governação adotado para o atual período de programação (Portugal 2020), vertido, designadamente nos Decretos-Lei n.º 137/2014 e n.º 159/2014, respetivamente de 12 de setembro e de 27 de outubro, encontram-se claramente identificadas as competências e atribuições dos vários órgãos de governação envolvidos no processo de concessão de apoios cofinanciados pelos fundos da política de coesão, importando destacar, em especial, as competências atribuídas às Autoridades de Gestão dos programas responsáveis pela operacionalização desses fundos, e as competências conferidas à Agência, enquanto entidade nacional responsável pela certificação de despesa à Comissão Europeia e como entidade responsável pela realização de pagamentos aos beneficiários (competência passível de delegação), cabendo-lhe ainda a recuperação dos apoios indevidamente recebidos ou não justificados.

Às Autoridades de Gestão compete, pois, a análise, aprovação e o acompanhamento das operações objeto de financiamento, bem como a decisão sobre a alteração ou revogação da decisão de concessão do apoio.

Assim, sempre que as Autoridades de Gestão identificam desconformidades¹ na execução das operações que originem a devolução de verbas anteriormente recebidas, é a estas que cumpre a tomada da decisão que determina a obrigação de restituição das verbas que tenham sido indevidamente recebidas ou não justificadas, depois de ouvidas as alegações dos beneficiários, conforme determina o Código do Procedimento Administrativo.

Só após a tomada de decisão final pelas Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais que determina a obrigação de restituição é que o processo é remetido à Agência, I.P., na medida em que lhe compete, de acordo com os normativos vigentes, promover a sua recuperação.

Quando a Agência, I.P. tenha esgotado os meios ao seu alcance para proceder à recuperação voluntária dos valores devidos pelo beneficiário, considera-se que o beneficiário entrou em

¹ Estas desconformidades podem-se consubstanciar em meros erros administrativos/técnicos que determinem a inelegibilidade das despesas, ou decorrer da desistência total/parcial do financiamento ou da revogação da decisão de concessão do apoio, ou ainda irregularidades detetadas em sede de auditoria/ ações de controlo, independentemente do seu valor poder ser inferior ao estabelecido para comunicação obrigatória ao OIAF.



incumprimento, sendo então emitida uma certidão de dívida a qual é comunicada à Autoridade Tributária para efeitos de cobrança coerciva através de processo de execução fiscal.

A tramitação de todo este procedimento faz-se com recurso a sistemas de informação, cuja conformidade com os requisitos previsto nos Regulamentos da União é aferida e validada pela Autoridade Nacional de Auditoria (Inspeção-Geral de Finanças) que, no seu parecer sobre o Sistemas de Gestão e Controlo, garante que tais sistemas, mesmo em versão de contingências, reúnem os referidos requisitos.

A complexidade envolvida no desenvolvimento dos Sistemas de Informação utilizados pelas Autoridades de gestão e pela Agência com vista a garantir os fluxos de informação que permitam a gestão, acompanhamento, certificação, pagamento e recuperação de verbas, obrigou, como se referiu, à adoção, até à sua conclusão e pleno funcionamento, de Sistemas de Informação de contingência que não permitem a necessária interoperabilidade que se pretende garantir com as soluções idealizadas, originando o avolumar de um conjunto significativo de informação nesses sistemas que agora importa recuperar e verter nos sistemas em uso, nomeadamente pela Agência.

Ora, o relatório em análise, assinala, e bem, estes mesmos constrangimentos que, como se referiu, resultam da complexidade e morosidade inerentes ao desenvolvimento dos Sistemas de Informação, facto que não impediu uma avaliação de conformidade por parte da Inspeção-Geral de Finanças.

Sobre os Sistemas de Informação ainda em desenvolvimento, importa referir que, de acordo com as informações obtidas junto das Autoridades de Gestão em causa, de uma forma genérica, o processo de recuperação do histórico dos registos de dívida se encontra em curso, tendo sido dada prioridade às dívidas cuja recuperação não foi, ou não pode ser, efetuada por compensação, uma vez que para estes casos o processo de recuperação se encontra concluído, encontrando-se em falta apenas o respetivo registo.

No relatório em apreço são também tecidas considerações sobre a solução adotada no atual período de programação, no que tange às condições em que se processam os adiantamentos no âmbito das operações aprovadas nos Sistemas de Incentivos (em especial a dispensa de garantia bancária aquando da perceção do adiantamento).

Procura o referido relatório estabelecer um nexo de causalidade entre o elevado número de processos individuais de dívida verificados no atual período de programação, quando comparados com os verificados no período de programação 2007-2013, e a “dispensa” de prestação de garantia bancária como “condição” para a perceção dos adiantamentos nas operações aprovadas no Portugal 2020.

Naturalmente, não dependendo as condições de prestação ou dispensa de garantia bancária unicamente de decisão da Agência, I.P., atentos os impactos da alteração recomendada e não sendo possível concluir que a alteração desta condição face ao período de programação precedente é diretamente responsável pelo incremento dos processos individuais de dívidas no atual período de programação, esta Agência submeterá esta questão à apreciação da Tutela para os efeitos que venham a ser tidos por convenientes.



O SPTD2020 constitui um sistema integrado de pagamentos e dívidas, e permite à Agência, I.P., enquanto Entidade Pagadora FEDER e do Fundo de Coesão, refletir no cálculo do montante pagar, no âmbito do procedimento de 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 entrada em produção de SPTD2020 apesar de estar prevista para o final do mês de julho, verificou-se forçoso a sua alteração para setembro, tendo em conta não ser possível manter as soluções de contingência (SIEP2020 e SCD) a funcionar em paralelo com a nova ferramenta e o tempo solicitado pelas AG para realizarem os desenvolvimentos necessários para ligação entre sistemas de informação.

Recomendação 2:

Zelar pela interoperabilidade entre o SDR2020 e os demais sistemas de informação previstos para PT2020;

Recomendação 3:

Assegurar a monitorização do SCD- Contingência e, futuramente, do SDR2020;

Observações Agência, I.P.:

Através da interoperabilidade com o SI Audit2020, sistema no qual se concentra toda a informação relativa aos controlos e auditorias realizados pelas diferentes entidades de controlo nacionais e comunitárias, bem como as verificações no local da responsabilidade da AG, incluindo as irregularidades comunicadas ao Organismo Luta Anti Fraude (OLAF), ao abrigo do art.º 122 do Regulamento UE nº 1303/2013, de 17 de dezembro, foi previsto em SPTD2020 a criação de um pré-registo de dívida, sempre que seja apurado um valor irregular, sujeito a posterior confirmação pela AG.

Até à entrada em produção de SPTD2020, e enquanto a ligação entre estes sistemas não esteja concluída, a monitorização de dívidas associadas a irregularidades está a ser assegurada a partir da informação disponibilizada pela Autoridade de Certificação, nomeadamente dos ficheiros SIAUDIT contingência reportados ao encerramento das contas, bem como os ficheiros trimestrais de irregularidades comunicadas ao OLAF.

Por razões que ultrapassam a possibilidade de recursos da Agência, I.P., até ao presente tempo, não foram implementados mecanismos acrescidos de monitorização que permitam identificar potenciais situações de dívida decorrentes de erros administrativos/técnicos que determinem a inelegibilidade das despesas, ou decorrentes da desistência total/parcial do financiamento ou da revogação da decisão de concessão do apoio, devendo os mesmos vir a ser suportados por análise/verificação de informação nos Sistemas de Informação das AG (por exemplo, SGO, para as operações de sistemas de incentivos) ou por estas transmitidos à Agência, I.P., no âmbito da monitorização.



Importa ainda referir que esta Agência I.P. tem vindo a desenvolver esforços no sentido de solicitar às Autoridades de Gestão (AG) que garantam o correto e atempado registo de dívidas, seja trimestralmente, após análise do ficheiro de comunicação de irregularidades ao Organismo Luta Anti Fraude (OLAF), seja na sequência de contactos dos organismos intermédios ou dos próprios beneficiários (remetem-se alguns exemplos dos contactos estabelecidos).

Neste contexto, faz-se de seguida uma atualização da situação a 30/06/2018, tendo por base a informação apresentada no quadro 4 do relatório “Dívidas registadas, montantes recuperados e por recuperar (2014-2017) ”:

(em euros)

PO	Processos individuais de dívida		Montante recuperado					Montante por recuperar
	Nº	Valor	Na mesma operação	Noutra Operação	Noutro PO	Por reposição	Total	
POCI	138	14.869.753,71	2.390.183,16	137.466,27	1.338.942,87	1.385.587,50	5.252.179,80	9.617.573,91
POR Norte	51	2.473.938,23	11.835,95	52.557,77	64.841,97	1.624.921,47	1.754.157,16	719.781,07
POR Centro	15	403.909,86	0,00	2.995,06	13.423,83	319.076,31	335.495,20	68.414,66
POR Lisboa	23	263.087,42	0,00	0,00	6.587,24	59.636,48	66.223,72	196.863,70
POR Alentejo	16	192.139,74	0,00	0,00	0,00	5.739,75	5.739,75	186.399,99
POR Algarve	20	645.268,76	60.745,01	0,00	7.133,20	357.329,45	425.207,66	220.061,10
Total	263	18.848.097,72	2.462.764,12	193.019,10	1.430.929,11	3.752.290,96	7.839.003,29	11.009.094,43

Considera esta Agência que, tal como se evidencia, que se verifica uma evolução positiva face aos dados apurados à data da auditoria, com especial incidência na recuperação de histórico.

As seguintes observações desta Agência são apresentadas com referência às recomendações que lhe são dirigidas, sendo que naturalmente se estendem aos respetivos pontos do relatório e conclusões.

Recomendação 1:

Acelerar a operacionalização do SDR2020, abrangendo toda a informação pertinente com vista à boa gestão dos fundos europeus;

Observações Agência, I.P.:

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), concentrando na Agência a recuperação dos montantes em dívida (FEDER, FC e FSE), uma vez verificada a impossibilidade das AG/ Organismos Intermédios (OI) efetuarem, no seu PO, compensações na mesma operação, ou em outras operações, do mesmo beneficiário.



Recomendação 4:

Assegurar a tramitação dos processos de dívida, de forma diligente, designadamente a sua transição para a fase de cobrança coerciva;

Observações Agência, I.P.:

Constitui atribuição da Agência, I.P. promover a cobrança coerciva das dívidas com recurso ao processo de execução fiscal, nos termos previstos no Código de Procedimentos e de Processo Tributário, cfr. estabelecido no artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27.10, na sua atual redação.

Importa esclarecer que a cobrança coerciva (com recurso à execução fiscal) só pode ser promovida depois de adotada decisão pelas Autoridade de Gestão que determine a obrigação de restituir (fundamentando de facto e de direito os valores a recuperar).

Assim, releva-se que as alíneas b), c) e d) do n.º 1 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 137/2014, preveem, como competências das comissões diretivas dos PO, proceder, de forma fundamentada e após audição dos beneficiários, à alteração ou revogação da decisão de concessão do apoio, informando a Agência, I.P. dessas decisões, bem como das desistências da realização integral das operações.

Para o efeito, devem as AG remeter a esta Agência, todos os elementos que sustentam as decisões adotadas para efeitos de recuperação dos montantes indevidamente pagos, seja por compensação com créditos apurados no âmbito dos fundos da política de coesão, sempre que possível, ou por cobrança coerciva.

Ou seja, a cada operação corresponde necessariamente um procedimento administrativo, que se inicia com a aprovação da candidatura, a qual confere ao beneficiário o direito a perceber um determinado montante nas condições previstas na legislação aplicável, nos avisos e nos termos fixados na própria decisão da AG.

Contudo, a aprovação da candidatura não se traduz no direito à perceção da totalidade do montante aprovado. Para tanto, é necessário que a despesa apresentada pelo beneficiário durante a execução da operação, seja qual for a modalidade de pagamento (adiantamento, adiantamento contra fatura, reembolso, saldo final), cumpra as regras de elegibilidade previstas na lei.

Apenas com a apresentação do saldo final (independentemente da modalidade de pagamento observada) e com a decisão da comissão diretiva da AG sobre esse mesmo saldo (que afira da elegibilidade das despesas) se fixa o “quanto” a que a entidade tem efetivamente direito a receber ou, ao invés, a devolver.

É esta a decisão que põe fim ao procedimento administrativo e a que se referem as alíneas do n.º 1 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 137/2014 acima citadas.

A cobrança coerciva consubstancia-se na extração de certidão de dívida do despacho do Presidente do Conselho Diretivo que determina a restituição das verbas e a sua notificação à entidade devedora.



Rececionados os elementos determinantes para a elaboração da certidão de dívida a que se referem os artigos 26.º do Decreto-Lei n.º 159/2014 e artigo 12.º dos Estatutos da Agência, I.P., procede-se à instrução do referido processo com todos os elementos relevantes e necessários para a instauração do competente processo de execução fiscal pela Autoridade Tributária (projeto de decisão da autoridade de gestão que determina a obrigação de restituir e decisão final, devidamente notificadas ao beneficiário nos termos do Código do Procedimento Administrativo, sustentadas, no caso em concreto, pelo organismo intermédio com competência delegada), submetendo a certidão de dívida, acompanhada de todos os documentos relevantes, prazo de 3 dias, à assinatura do Presidente do Conselho Diretivo da Agência, I.P.

Logo que a mesma se encontre devidamente assinada, procede-se, de imediato, ao seu carregamento no portal da Autoridade Tributária para promoção do referido processo execução fiscal.

Resulta, pois, deste procedimento que, no que concerne aos processos de cobrança coerciva, não se verificando qualquer facto que obste à sua correta instrução, não medeiam, em média (de acordo com a experiência do período de programação anterior), mais do que 7 dias entre a data em que os processos são remetidos e a data do seu carregamento no portal da Autoridade Tributária, data esta que releva para a classificação das entidades como devedoras aos FEEI, enquanto facto impeditivo do acesso a apoios futuros.

Recomendação 5:

Zelar pelo cálculo, registo e cobrança dos juros devidos;

Observações Agência, I.P.:

A Norma N.º11/AD&C/2015 de 16/10/2015, cuja 1ª alteração foi aprovada a 17/02/2016, prevê que uma dívida seja composta por capital e juros (compensatórios), sendo estes últimos determinados pela AG e calculados à data de constituição da dívida. A recuperação de dívidas de “juros” é assegurada obrigatoriamente por reposição pelo beneficiário.

Por outro lado, em caso de atraso na realização da transferência para reposição dos montantes em dívida, o beneficiário é alertado no ofício de notificação para a aplicação de juros de mora nos termos previstos no n.º 3 do artigo 26.º “Recuperação dos apoios” do Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro.

Contudo, e não estando SCD – Contingência, pela sua natureza, preparado para verificar o tempo decorrido entre a data limite estabelecida na última notificação e a data efetiva do pagamento da dívida, verifica-se de difícil concretização a cobrança de juros moratórios, contudo, como se já se referiu anteriormente, a entrada em produção do SPTD2020 virá regularizar o procedimento

No limite, se a recuperação da dívida seguir para a via coerciva, o montante de juros moratórios será acrescido ao montante em dívida, calculado desde a data da constituição da dívida.



Note-se que na aplicação SPTD2020 foi incluído todo o circuito administrativo pelo que, mais facilmente, será possível determinar e cobrar juros moratórios devidos pelos beneficiários.

Recomendação 6:

Assegurar às entidades envolvidas na análise de candidaturas a financiamentos comunitários informação atual e fidedigna sobre os potenciais beneficiários, quanto à ausência de dívidas aos FEEI, por regularizar, condição da sua elegibilidade;

Observações Agência, I.P.:

Compete à Agência, I.P., nos termos do artigo 14.º do Decreto-lei n.º 159/2014, de 27.10, na sua atual redação, manter atualizado um sistema de informação de idoneidade, fiabilidade e dívidas aos fundos da política de coesão do qual devem constar, inseridos em codificação própria os factos impeditivos ou condicionadores do acesso aos apoios.

No que concerne à situação de dívida, enquanto facto impeditivo do acesso aos fundos da política de coesão, releva o procedimento já referido, sendo que é o momento (data) do carregamento da certidão de dívida no portal da Autoridade Tributária para efeitos de promoção do processo de execução fiscal, que determina a alteração da situação de dívida da entidade objeto de execução fiscal².

Esta informação é nessa data carregada no Sistema de informação de idoneidade, fiabilidade e dívidas (sistema de contingência) ficando de imediato disponível para consulta e utilização por parte de todas as autoridades de gestão (informação relevante, em especial, nas fases de análise e aprovação de candidaturas e posteriormente nas fases de pagamentos aos beneficiários), constituindo este requisito, juntamente com a situação tributária e perante a segurança social, facto impeditivo da perceção de apoios, caso se verifiquem situações devedoras em qualquer um destes três casos.

Estas soluções afiguram-se, suficientemente robustas para acautelar as preocupações manifestadas pelo Tribunal de Contas no que diz respeito, em especial, aos mecanismos que visam assegurar uma célere tramitação do procedimento de recuperação de verbas na sua fase de cobrança coerciva, bem como na comunicação de situações impeditivas de acesso aos FEEI por efeito da alteração da situação devedora dos beneficiários ou candidatos aos apoios.

19 de julho de 2018

² Apenas se encontram impedidos de aceder a apoios os beneficiários que, como se referiu, tenham sido objeto de processo de execução fiscal e enquanto não se verifique a regularização, no serviço de finanças, dos montantes em dívida, seja mediante o pagamento integral desses valores, seja pela aprovação no serviço de finanças de plano prestacional e apenas enquanto esse mesmo plano seja efetivamente cumprido nas condições acordadas nessa sede

HL



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
			23-JUL 2018 0653

Assunto: Auditoria aos sistemas de Incentivos do Portugal 2020 - Modelo de recuperação de dívidas - Processo nº 31/2017-AUDIT
Contraditório Relato Junho 2018

Na sequência da receção do Relato de Auditoria (Processo n.º 31/2017-AUDIT) referido em epígrafe, vem esta Autoridade de Gestão salientar que, embora os atrasos referenciados na auditoria tenham, essencialmente, suporte no modelo de contingência de gestão de dívidas (SCD) adotado até ao momento, na presente data o registo das dívidas em SCD-Contingência no âmbito deste PO encontra-se atualizado.

É expectativa desta AG que toda a informação necessária à interoperabilidade entre sistemas de informação utilizados pela AG e pela ADCoesão venha a ser garantida com a implementação em curso do novo sistema de dívidas (SPTD2020).

Com os melhores cumprimentos,

Alexandra Vilela
Vogal da Comissão Diretiva de COMPETE 2020



Edifício Expo 98
Av. D. João II
Lote 1.07.2.1 - 3º Piso | 1990-014 Lisboa
Tel: 211 548 700 | Fax: 211 548 799



Correio Registrado com AR

Exma. Sr.^a
Dr.^a Leonor Amaral
Auditora Coordenadora do Departamento de
Auditoria VIII
TRIBUNAL DE CONTAS
AVENIDA DA REPUBLICA 65
1069-045 LISBOA

Sua referência

Sua comunicação

Nossa referência

OF_STAC_CC_10129/2018

Assunto/Subject

Auditoria aos Sistemas de Incentivos do Portugal 2020 - Modelo de Recuperação de Dívidas
Resposta da Autoridade de Gestão do Norte 2020

Data de expedição: 23-07-2018

Na sequência da receção e análise do “*Relato da Auditoria aos Sistemas de Incentivos do Portugal 2020 - Modelo de Recuperação de Dívidas*” e para os efeitos previstos 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, vimos pelo presente meio, remeter os comentários da Autoridade de Gestão do Norte 2020 (AG).

Relativamente ao Sistema Contabilístico de Dívidas (SCD) e quanto à conclusão “*falta de fiabilidade do valor da dívida registada, face aos desvios entre o número de ordens de devolução emitidas (407) e o número de processos de dívida constantes do sistema (100)*”, informamos o seguinte:

1- À data de corte da presente auditoria (31/12/2017), o PO Norte 2020 registava um conjunto de 139 ordens de devoluções e um registo de 33 processos individuais de dívida.

Conforme transmitido a esse Tribunal de Contas, no nosso ficheiro *Ordens de devoluções* na coluna “R” de observações, é possível constatar que das 139 ordens de devoluções, para 98 dessas ordens não foi efetuado registo em SCD por ainda ser possível, aos respetivos Organismos Intermédios (OI), procederem à respetiva recuperação por compensação no próprio projeto.

2- Este procedimento da AG resultou da dificuldade de obtenção de uma resposta automática e articulada entre sistemas de informação (SGO/SDR 2020), dado que o sistema de contingência implica necessariamente a consulta da informação residente em SGO e o registo manual em SCD.

Não obstante esta realidade, e tomando-se em boa nota a conclusão desse Tribunal de Contas, a AG irá proceder à atualização da informação registada em SCD, acautelando, nomeadamente, os registos de dívidas que, por compensação, tenham sido recuperadas pelo OI no próprio projeto.

De futuro a AG, de modo a contribuir para uma maior fiabilidade dos registos em SCD, irá adotar o seguinte procedimento:





PROGRAMA OPERACIONAL REGIONAL DO NORTE

- I. Mensalmente será extraída do SGO a lista das ordens de devolução emitidas pelos OI;
- II. Desta lista serão registadas em SCD, numa base mensal, todas as dívidas que, por compensação, tenham sido recuperadas pelo OI no próprio projeto.

Mais se informa, que esta metodologia foi já comunicada à AD&C, atentas as suas responsabilidades em sede de recuperação dos apoios indevidamente pagos e de monitorização do respetivo sistema de registo.

No que respeita à conclusão atinente à “*demora injustificada, entre 2 a 3 meses, em média no registo das dívidas por parte das AG/OI, face à data da sua constituição*”, retomando a informação prestada no ficheiro *Ordens de Devolução* enviado a esse Tribunal de Contas (cfr. coluna R), importa, desde já, sublinhar que o prazo de 5 dias úteis definidos, na Norma N.º 11/AD&C/2015 (1ª alteração aprovada a 17-02-2016), para registo em SDR2020, é claramente insuficiente se tivermos em conta que:

- a) Continua-se a proceder a registos em sistema de contingência;
- b) O registo é manual e obriga à consulta da informação residente em SGO;
- c) Existindo OI, no acompanhamento e gestão de projetos, todo o circuito de deteção e constituição de dívida é necessariamente mais complexo e moroso.

Neste contexto, é intenção da AG propor, formalmente, à AD&C um pedido de revisão deste prazo, não só para o período de vigência do sistema de contingência, mas também aquando a entrada em funcionamento do SDR2020. Este pedido justifica-se máxime pela necessária articulação que um processo de dívida implica nos casos em que existem OI com tarefas delegadas na gestão e acompanhamento de projetos.

Por último, ainda sobre esta conclusão, para os registos auditados, será de atender à coincidência temporal dos mesmos, que resulta do facto de só a partir dessas datas estarem reunidas as condições necessárias ao registo seja, quanto à compilação de dados indispensáveis para o efeito, seja do ponto de vista de acessos ao Sistema de Informação.

Com a informação complementar que agora se remete, com os esclarecimentos prestados atinentes a algumas das conclusões retiradas por esse Tribunal de Contas, esperamos estar a contribuir para uma melhoria do atual SCD, bem como assim a dar cumprimento à recomendação emitida para esta Autoridade de Gestão.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da CCDR-N e da
Autoridade de Gestão do Norte 2020

Fernando Freire de Sousa





Exma. Senhora Auditora Coordenadora
Dra. Leonor Côrte-Real Amaral
Tribunal de Contas
Av Barbosa Du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
	2018-07-06	Centro2020 259/18 CENTRO 2020 - Secretaria Virtual	2018-07-20

Assunto: Auditoria aos Sistemas de Incentivos do Portugal 2020 - Modelo de recuperação de dívidas - Processo n.º 31/2017-AUDIT

A AG do Centro 2020 acolhe a recomendação que lhe é formulada relativa à constituição e registo da totalidade das dívidas dos beneficiários no âmbito dos sistemas de incentivos.

Informa, ainda, que a situação descrita no relato da auditoria não reflete a situação atual do Programa. Sendo certo que à data de corte (31/12/2017), não se encontravam registadas em SCD-Contigência dívidas referentes a operações do Centro 2020, foi já iniciado o processo de recuperação do histórico de registo de dívidas, sendo que se encontram registadas as dívidas constantes do anexo 1, no total de 19 registos. Tratam-se, maioritariamente, de registos relativos a anulações que conduzem a recuperações, comunicadas pelos organismos intermédios, dada a impossibilidade de serem concretizadas compensações nos termos definidos na Norma SDR. Estes registos foram considerados prioritários, sendo que os registos relativos a compensações serão efetuados posteriormente.

De salientar que o sistema de informação SCD-contingência, não dispõe de mecanismos de interoperabilidade que que facilitem a importação de dados, sendo importante relevar a necessidade de entrada em funcionamento da nova aplicação (SDR 2020).

A AG tem em curso um cruzamento de dados relativo a todas as ordens de devolução/processos de anulação/dívidas comunicadas pelos OI, tendo em vista aferir eventuais insuficiências de registo de recuperações.

Importa, ainda, referir que a AG incluiu no Plano Anual de Controlo uma ação de verificação dos procedimentos de registo de revogações e devoluções no âmbito dos sistema de incentivos (atualmente em curso), tendo em vista detetar e retificar situações de registo insuficiente e prevenir situações futuras.

A situação atual indica a existência de 160 ordens de devolução ativas a que se devem adicionar 20 pendentes. Das 160 ordens ativas, 68 estão pagas e 92 estão autorizadas (ver anexo2). A AG está ciente do problema detetado na Auditoria do TC sendo que, no entanto, já adotou medidas e iniciou os procedimentos de registo das dívidas em SCD Contingência, tendo em vista garantir os registos de novas dívidas e a recuperação do histórico.


Com os melhores cumprimentos,

A Presidente da Comissão Diretiva

Prof.ª Doutora Ana Abrunhosa

Anexos: os referidos

UD6

<p>TRIBUNAL DE CONTAS</p> <p>E 12841/2018 2018/7/24</p> 	<p>Exma. Senhora</p> <p>Dr.ª Leonor Amaral</p> <p>Auditor-Coordenador do Tribunal de Contas</p> <p>Av. da República, n.º 65</p> <p>Lisboa</p> <p>1050-089 - Lisboa</p>
--	--

Sua referência	Sua comunicação	Nossa referência	Data
Processo n.º 31/2017-AUDIT		S10617-201807-P 500.10.10.00003.2017	18-07-2018

ASSUNTO: **Auditoria aos Sistemas de Incentivos do Portugal 2020 - Modelo de Recuperação de Dívidas**

Na sequência do v/ email datado de 6 de julho, juntam-se os comentários da Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional de Lisboa 2020 a alguns dos pontos do relato de auditoria identificado em epígrafe.

Ponto 3.1.2 Dotações afetas

Quadro 1 - Repartição de verbas, por PO financiador e por FEEI

Por lapso desta Autoridade de Gestão, os valores reportados ao Tribunal de Contas relativos à afetação de verbas FEDER ao Sistema de Incentivos (SI) estavam incorretos. Neste sentido junta-se o quadro com a dotação afeta por PI aos EP 1 e EP2, identificando a dotação específica ao Sistema de Incentivos:

(unid. mil. €)

EP	PI	Instrumento	Dotação FEDER	
			PO	Sistema de Incentivos
EP 1	PI 1.1	SAICT	56.711	0
		Total PI 1.1	56.711	0
	PI 1.2	SI I&DT	62.000	62.000
		SI Inovação EE	32.000	32.000
		SIAC/Outros (Infraest tecnolog.)	21.000	0
Total PI 1.2	115.000	94.000		
Total EP 1		171.711	94.000	
EP 2	PI 3.1	SI Inovação EE	24.685	24.685
		SIAC/Outros (Infraest tecnolog.)	37.028	0
		IFinanceiros	15.000	0
	Total PI 3.1	76.713	24.685	
PI 3.2	SI QIPME	21.000	21.000	

Rua Alexandre Herculano, 37, 1250-009 Lisboa PORTUGAL / +351 213847930 / lisboa2020@ccdr-lvt.pt

EP	PI	Instrumento	Dotação FEDER	
			PO	Sistema de Incentivos
		SIAC	4.000	0
		IFinanceiros	19.000	0
		Total PI 3.2	44.000	21.000
	PI 3.3	SI Inovação EE	28.500	28.500
		SI QIPME	10.500	10.500
		IFinanceiros	37.000	0
		SIAC	6.000	0
		Total PI 3.3	82.000	39.000
		Total EP 2	202.713	84.685
		Total EP 1 + EP 2	374.424	178.685

Assim, a dotação FEDER afeta a cada SI e Total SI, em milhões de euros, é a seguinte:

SI I&DT	62,0
SI Inovação EE	85,2
SI QIPME	31,5
Total SI	178,7

A dotação FSE reportada estava correta, ou seja, é de 3,0 M€.

Resultante desta correção, a taxa de execução mencionada no *Quadro 2 - Execução dos SI (2014-2017)*, por PO e por FEEI do ponto 3.1.3. *Execução financeira* é de 10,1% para o FEDER e 10,0% para o total.

Ponto 3.2.2. Dívidas registadas no SCD - Contingência

Relativamente ao registo de dívidas em SCD - Contingência, queremos revelar que esta AG se tem empenhado na regularização do registo de dívidas em SCD¹, verificando-se que até 16 de julho de 2018 já foram registadas 31 OD relativas a operações de Sistema de Incentivos (considerando que 1 OD ainda foi registada em 2017), cf. quadro seguinte:

Eixo Prioritário	Fundo	N.º de operações	Montante de Dívida Fundo	Dívida a Recuperar Fundo	(unid. €)
					Montante Recuperado Fundo
LISBOA-01	FEDER	2	91.976,14	34.878,89	57.097,25
LISBOA-02	FEDER	29	245.564,48	211.408,31	34.156,17
LISBOA-05	FSE	1	326,09	0,00	326,09
Total Geral		32	337.866,71	246.287,20	91.579,51

Fonte: SCD em 16-07-2018

Ponto 3.2.3. Ordens de devolução emitidas

Quanto às ordens de devolução (OD) emitidas em SGO, identificaram-se 61 OD até 16 de julho de 2018, das quais 32 já se encontram registadas em SCD, encontrando-se em curso o registo das restantes 29 OD, cf. quadro seguinte:

¹ Conforme lista do SCD em anexo, onde se encontram registadas 37 dívidas, 5 dos quais relativos a outras tipologias de operação.



(unid. €)

Fundo	Registo SGO		Registo SCD			A registar em SCD		
	N.º OD	Valor Total OD	N.º OD	Montante de Dívida Fundo	Dívida a Recuperar Fundo	Montante Recuperado Fundo	N.º OD	Montante de Dívida a registar Fundo
FEDER	60	744.150,20	31	337.540,62	246.287,20	91.253,42	29	406.609,58
FSE	1	326,09	1	326,09	0,00	326,09	0	0,00
Total	61	744.476,29	32	337.866,71	246.287,20	91.579,51	29	406.609,58

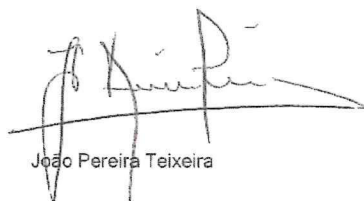
Fonte: SCD e SGO em 16-07-2018

Ainda relativamente a este ponto, não pudemos deixar de revelar que o registo de uma OD em SCD - Contingência não se limita ao mero registo da informação que consta em SGO, inclui também solicitar previamente ao OI um conjunto de informação que fundamenta a dívida, a inserir igualmente em SCD, possibilitando à AD&C proceder à sua recuperação. Esta tramitação torna o processo moroso, conforme se pode verificar pelo tempo médio de registo das dívidas que, no caso do POR Lisboa 2020, é de 125 dias.

Quanto à recomendação dirigida à Autoridade de Gestão, procuramos evidenciar na exposição acima que esta Autoridade de Gestão está a desenvolver todos os esforços para regularizar o registo de dívidas em SCD, possibilitando assim a recuperação dos montantes em dívida.

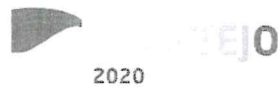
Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão Diretiva do POR Lisboa 2020



João Pereira Teixeira

Alor



Exma. Senhora
Auditor-Coordenador do Tribunal de
Contas
Dr.ª Leonor Amaral
Av. da República, 65
1069-045 Lisboa

TRIBUNAL DE CONTAS

E 13529/2018
2018/8/2



Na sua resposta indique sempre a nossa referência

Sua Referência

Sua comunicação de

Nossa referência
S00315-2018-POR/UCC

Processo
500.10.001.01.00005.201
8

ASSUNTO: Auditoria aos Sistemas de Incentivos do Portugal 2020 - Modelo de Recuperação de Dívidas

Em resposta à mensagem de correio eletrónica e no âmbito do princípio do contraditório, informo que esta Autoridade de Gestão não tem qualquer comentário ao relato da auditoria em causa.

Contudo, aproveitamos a oportunidade para referir que nesta data já se encontram devidamente registadas 16 dívidas em Sistema Contabilístico de Dívidas.

Com os melhores cumprimentos.

O Presidente da Comissão Diretiva
do Alentejo 2020

Roberto Pereira Grilo

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



Comissão de Coordenação
e Desenvolvimento Regional do Algarve



TRIBUNAL DE CONTAS

E 12840/2018
2018/7/24



Tribunal de Contas
A/C Dr.ª Leonor Corte Real Amaral
Av. da República, nº 65
Lisboa
1050-159 LISBOA

Sua Referência

Sua Comunicação

Nossa referência

Procº nº
Entrada nº
Ofício nº S03417-201807-GFC

ASSUNTO: **Auditoria aos Sistemas de Incentivos do Portugal 2020 - Modelo de Recuperação de Dívidas**

No que diz respeito à auditoria em apreço, abaixo seguem as observações desta Autoridade de Gestão:

RECOMENDAÇÃO: Assegurar a constituição e o registo atempado da totalidade das dívidas dos beneficiários dos SI do PT2020, incluindo juros devidos.

Contraditório AG: Tomamos boa nota da recomendação efetuada, salientando que as ordens de devolução do PO Algarve2020, identificados no Quadro nº5 do relatório em análise, encontram-se totalmente registadas em SCD, à exceção do processo nº 16096 do OI IAPMEI, cuja dívida não foi registada por se manterem as dúvidas, após esclarecimentos remetidos pela ADC, em 05.01.2015, na sequência das questões colocadas pela AG, em 27.10.2017, quanto ao procedimento a utilizar nos casos em que o beneficiário não aderiu à plataforma eletrónica do IAPMEI (Consola).

Constata-se que a demora no registo das dívidas em SCD deveu-se, no essencial, aos constrangimentos e dificuldades na obtenção, junto do OI IAPMEI com competências delegadas de gestão, da evidencia dos documentos de notificação ao beneficiário, nomeadamente a notificação da audiência de interessados, e notificação de decisão final (constituição da dívida) emitida após o prazo de audiência de interessados prevista no CPA. (ver notas justificativas apresentadas no ficheiro, em anexo).

1/3



Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve
Praça da Liberdade, 2, 8000-164 Faro • Portugal
Tel: +351 289 895 200 • Fax: +351 289 895 299
algarve2020@ccdr-alg.pt • www.algarve.portugal2020.pt

S03417-201807-GFC-S - 20-07-2018



Comissão de Coordenação
e Desenvolvimento Regional do Algarve



De acordo com a norma ADC nº11/2015, de 16.10.2015, alterada em 16.02.2016, e conforme referido no relatório em análise, a constituição de uma dívida e o inerente registo no SDR2020 é da responsabilidade da AG. Contudo, é de referir que são os Organismos Intermédios com competências delegadas de gestão que iniciam o procedimento administrativo, uma vez detetada uma situação não conforme, comunicando ao beneficiário o sentido provável da sua decisão, de forma fundamentada, havendo obrigatoriamente lugar a audiência de interessados, nos termos do Código do Procedimento Administrativo. A este respeito salienta-se que a AG não obteve, por parte do OI IAPMEI com competências delegadas de gestão, evidência das notificações de audiência previa de interessados, apesar de todas as diligências efetuadas para o efeito.

Em sede de audiência de interessados, os OI com competências delegadas de gestão, com base na informação apresentada pelo beneficiário, emitem a decisão final e comunicam-na ao beneficiário, sendo que nesta comunicação informam da consequência do ato administrativo praticado, ou seja, a constituição da dívida. Esta comunicação, determina a data em que a AG deve proceder ao primeiro registo em SCD da constituição da dívida. Neste sentido, a AG apenas toma conhecimento das notificações de constituição de dívida quando as mesmas são disponibilizadas pelo respetivo OI com competências delegadas de gestão.

No que diz respeito aos meios de comunicação a utilizar para levar o ato de notificação ao conhecimento do beneficiário, a norma acima mencionada, determina que todas as notificações a efetuar aos beneficiários devem ser realizadas por correio eletrónico, via Balcão 2020, ou de outro meio de transmissão escrita e eletrónica de dados.

Neste seguimento, os OI com competências delegadas de gestão tramitam as notificações ao beneficiário no sistema de informação SGO2020 que é acessível à AG permitindo o acompanhamento em contínuo dos respetivos processos. O OI IAPMEI, com competências delegadas de gestão utiliza, por outro lado, uma plataforma eletrónica própria privativa (consola) à qual a AG não tem acesso, dificultando, deste modo, o acompanhamento e tomada de conhecimento atempado, das referidas notificações.

Neste âmbito, é de referir a nota de esclarecimentos da Unidade de Gestão Financeira da ADC de 19.12.2017, na qual é mencionado o seguinte: (sublinhado nosso)

2/3



Comissão de Coordenação
e Desenvolvimento Regional do Algarve



" (...) Os nº 5 e 6 do artigo 113º do CPA referem quanto à "perfeição das notificações" por meios eletrónicos que, sejam estas realizadas por correio eletrónico ou por via de transmissão eletrónica de dados, consideram-se efetuadas, no momento em que o destinatário aceda ao específico enviado para sua caixa postal eletrónica, ou para a sua conta eletrónica aberta junto da plataforma informática disponibilizada pelo sítio eletrónico institucional do órgão competente. (...)

(...)Desconhecemos se as características da Consola do IAPMEI permitem considera-la como "plataforma informática disponibilizada pelo sítio eletrónico institucional do órgão competente."

Por fim, importa referir que apesar dos constrangimentos acima expostos, a AG tem articulado com o OI IAPMEI e promovido os procedimentos necessários à obtenção atempada da informação necessária ao registo das dívidas em SCD, por forma a dar cumprimento à recomendação em referência.

Com os melhores cumprimentos,

O Gestor do CRES Algarve 2020


Francisco Serra

S03417-201807-GFC-5 - 20-07-2018

HV/aa

3/3



Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve
Praça da Liberdade, 2, 8000-164 Faro • Portugal
Tel: +351 289 895 200 • Fax: +351 289 895 299
algarve2020@ccdr-alg.pt • www.algarve.portugal2020.pt



aicep Portugal Global

TRIBUNAL DE CONTAS

E 12991/2018
2018/7/25



Exma. Senhora
Auditora-Coordenadora
Departamento de Auditoria VIII
Tribunal de Contas
Avenida Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

gedDOC: AICEP_S-20/07/2018-09550

N/Ref.ª n.º 52/2018-SGA, de 20 de julho
V/Ref.ª: DA VIII

Assunto: Auditoria aos Sistemas de Incentivos do Portugal 2020 - Modelo de Recuperação de Dívidas

Exma. Senhora

Encarrega-me o Senhor Presidente do Conselho de Administração de remeter a V.Exa. os comentários da AICEP, E.P.E. ao relato da auditoria referida em epígrafe (N/Ref.ª Gedoc n.º 9538, de 20.07.2018) e respetivos anexos (10).

Os comentários focam-se essencialmente no referido nas páginas 10 (ponto 8) e 12 (recomendação) do relato em apreço.

Com os melhores cumprimentos,

Raquel Sabino Pereira

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

Anexos: 11.

c/c PCA.JD.DAUD.



aicep Portugal Global

Assunto: Tribunal de Contas – Auditoria aos Sistemas de Incentivos do Portugal 2020 – Modelo de recuperação de dívidas

1.1 - Conclusões

Dívidas e recuperações registadas no SCD Contingência (página 10)

Tribunal de Contas:

“8. Através da análise dos registos constantes do SCD – Contingência verificou-se que:

O único processo de dívida registado pela AG do POR Lisboa, no valor de € 57,1m, respeitava a um projeto do domínio de intervenção do OI AICEP com origem num adiantamento concedido ao beneficiário, que, à data do registo (27/12/2017) estava, há muito, regularizado (30/12/2016);

Esta situação evidencia incumprimento por parte do OI AICEP, que deveria ter emitido atempadamente a ordem de devolução, deveria ter instruído o beneficiário para proceder à reposição junto da ADC e, tendo recebido indevidamente a reposição do beneficiário, deveria ter procedido à sua transferência imediata para a ADC.

A situação em causa revela ainda ausência de supervisão da AG do POR Lisboa do desempenho do OI AICEP, em matéria de controlo de aplicação dos adiantamentos;”

1.2 - Recomendações

C) À AICEP (página 12)

Tribunal de Contas:

“ Proceder à transferência de eventuais verbas repostas pelos beneficiários dos SI PT2020 para a Agência de Desenvolvimento e Coesão”.

AICEP:

No que respeita à conclusão e consequente recomendação à AICEP, constantes do relato do Tribunal de Contas (TdC) - Auditoria aos Sistemas de Incentivos do Portugal 2020 - Modelo de Recuperação de Dívidas, proceder à transferência de eventuais verbas repostas pelos beneficiários dos SI PT2020 para a Agência de Desenvolvimento e Coesão (AD&C), importa referir que a recomendação se refere a um projeto da medida de Inovação Produtiva, com nº 18.049, do beneficiário Shamir Optical, Lda.

A empresa acima referida recebeu, um adiantamento de 10% com isenção de Garantia Bancária em 18/08/2016, no valor de 57.097,25 €, com a assinatura do Termo de Aceitação (19/05/2016), nos termos da Norma de procedimentos relativos a pagamentos aos beneficiários do sistema de Incentivos no domínio da Competitividade e Internacionalização, aprovada por Despacho nº 10172-A/2015, de 8/09 e alterada pelo Despacho nº 15057-A/2015, de 16/12, ambos do Conselho Diretivo da AD&C.

Pág 1 de 3



aicep Portugal Global

Tendo o beneficiário optado pela modalidade PTA não coberto por garantia, de acordo com o artigo 5º i. da alínea d) da referida Norma, o beneficiário dispunha de 180 dias a contar da data de pagamento do PTA para comprovar a respetiva execução, ou seja, poderia fazê-lo até 14/02/2017.

Em 21/12/2016, através de e-mail¹, a empresa informa à AICEP que os investimentos haviam sofrido alguns atrasos e, por esse motivo, comprometeriam a execução do projeto nos prazos estipulados.

Conhecedor dos procedimentos existentes em Quadros Comunitários anteriores, e assumindo que o procedimento se manteria no âmbito do Portugal2020, o beneficiário por iniciativa própria procedeu à devolução do incentivo (Anexo I) para uma conta bancária da AICEP em 30/11/2016 (Anexo II), tendo dado conhecimento à Agência em 21/12/2016.

À data, a AICEP não poderia materialmente cumprir a recomendação/instrução emitida pelo TdC de emitir uma ordem de devolução em tempo útil nem, como decerto se compreenderá, instruir o beneficiário para depositar a devolução à ordem da AD&C.

Na data da devolução, 30/11/2016, não existia qualquer mecanismo implementado no que respeita ao modo de processamento de verbas oriundas de devoluções voluntárias. Pelo que a AICEP quando tomou conhecimento da devolução tentou por diversas vezes, nomeadamente em 29/12/2016 (Anexo III) junto do PO Lisboa, Autoridade de Gestão desta operação, regularizar a situação. A AICEP chegou a sugerir a emissão de uma ordem de devolução de forma a não prejudicar a certificação de despesa em próximo pedido de pagamento.

É de notar que a orientação para o tratamento destas situações tinha sido instituída pela ADC através da sua Norma 11/AD&C/2015, de 12/8, alterada, posteriormente, em 16/10/2015 e 17/02/2016 que estabelece as regras de operacionalização do “Sistema de Dívidas e Recuperações” SDR2020, que no entanto, não se encontrava operacional em termos de sistema, como o TdC, no seu relato o admite. O TdC admite no seu relato, igualmente, que o sistema que se encontrava em vigor, (SDC – Contingência) *continha falhas relevantes que comprometiam a operacionalidade e a eficácia do sistema.*

Em 29/05/2017 (Anexo IV) a AICEP, voltou a apresentar um pedido, de instruções de como proceder à regularização, junto da referida Autoridade de Gestão. O POR Lisboa em 30/05/2017 (Anexo V) envia um e-mail à AD&C a solicitar indicação de procedimentos a seguir.

A 7/11/2017 a AICEP, manifestando mais uma vez a sua preocupação, insiste junto do POR Lisboa (Anexo VI), tendo sido informado em 20/12/2017 (Anexo VII) de que em 19/12/2017 tinham procedido ao registo da dívida de acordo com a orientação da AD&C.

Nesta sequência a AICEP a 21/12/2017 solicitou ao COMPETE, na sua qualidade de gestor do sistema de informação (SGO) ajuda para registo naquele sistema a ordem de devolução com a data correta, tendo-nos sido transmitido pelo suporte de COMPETE a necessidade de nova análise retirando o

¹ Ver início de email do anexo IX.



aicep Portugal Global

adiantamento, tendo então sido emitida a respetiva ordem de devolução com a data correta (Anexo VIII).

A 21/12/2017 a AD&C remete um ofício para a AICEP para Reposição de Verbas com indicação do IBAN para a transferência do incentivo devolvido voluntariamente pelo beneficiário (Anexo IX), em que refere: “Assim, e a título excecional, solicita-se que a AICEP proceda o mais brevemente possível à regularização da situação, devolvendo o montante em causa, de acordo com as seguintes instruções:...”.

De imediato a AICEP realizou a transferência para a ADC (Anexo X).

Face ao exposto, trata-se de, por um lado de um ato voluntário por parte do beneficiário em proceder à devolução do incentivo evitando qualquer penalização e, por outro, na data da devolução (desconhecida da AICEP), não existia mecanismo de registo de dívidas e devolução de incentivos operacional. A AICEP encontrava-se numa situação em que não podia cumprir materialmente o que se encontrava regulamentado, mas inoperacional.

Como se pode depreender dos documentos que anexamos, a AICEP foi sempre realizando várias tentativas, junto das entidades competentes para encontrar uma forma de regularizar a situação o mais rápido possível, o que tornou materialmente impossível (à AICEP) poder agir do modo e com a celeridade que, se encontra implícita na recomendação constante do relato do TdC Auditoria aos Sistemas de incentivos do Portugal 2020 - Modelo de Recuperação de Dívidas.

Não podemos acompanhar o TdC na conclusão de que a AG do POR de Lisboa não monitorizou o controle da aplicação dos adiantamentos por parte da AICEP, porque sempre foi de conhecimento da AG esta situação - devolução voluntária e unilateral de um adiantamento de incentivo. Não pode, a AICEP, ser responsabilizada por factos em que a solução dependia de terceiros (Beneficiário, AG e ADC).

Lisboa, 19 de julho de 2018

Pág 3 de 3