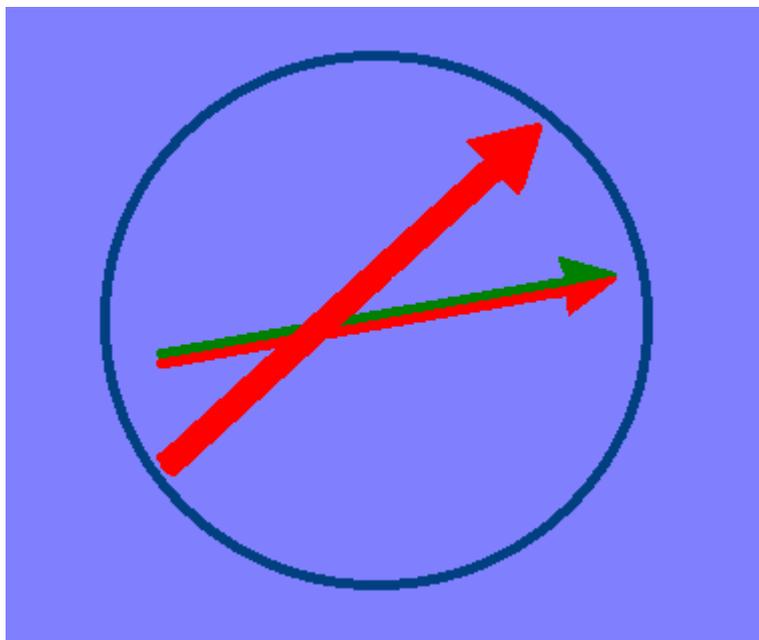


Tribunal de Contas

Auditoria ao desenvolvimento de investimentos com recurso a Parcerias e Iniciativas Públicas



Relatório de Auditoria n.º 21/2002 – 2ª Secção
Junho de 2002



PROCESSO N.º 47/01-AUDIT

RELATÓRIO DE AUDITORIA

N.º 21/2002 – 2ª. Secção

**Auditoria ao desenvolvimento de
investimentos com recurso a Parcerias
e Iniciativas Públicas**



ÍNDICE

GLOSSÁRIO E SIGLAS UTILIZADAS	7
FICHA TÉCNICA.....	9
1 – SUMÁRIO EXECUTIVO	11
2 – CONCLUSÕES	15
3 – RECOMENDAÇÕES	17
4 – INTRODUÇÃO.....	19
4.1 – OBJECTIVOS.....	19
4.2 – PLANEAMENTO.....	19
4.3 – PROGRAMA DE AUDITORIA.....	19
4.4 – DESENVOLVIMENTO DA AUDITORIA.....	20
4.5 – MÉTODOS E TÉCNICAS.....	20
4.6 – AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	21
5 – ENQUADRAMENTO LEGAL E CONCEPTUAL.....	23
5.1 – AS PPP – PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS.....	23
5.2 – AS PIP – PARCERIAS E INICIATIVAS PÚBLICAS.....	26
5.3 – OBJECTIVOS DAS PIP	26
5.4 – ORÇAMENTO E REALIZAÇÃO DAS PIP	30
5.5 – TRAMITAÇÃO DAS PIP	32
5.6 – LEGISLAÇÃO DIRECTAMENTE APLICÁVEL.....	34
5.7 – ESTRUTURA ORGÂNICA DO POE.....	36
5.8 – ESTRUTURA ORGÂNICA DO GABINETE DE COORDENAÇÃO PARA AS PARCERIAS	37
6 – DESENVOLVIMENTO DA AUDITORIA	39
7 – EMOLUMENTOS	51
8 – DETERMINAÇÕES FINAIS	51
ANEXO A – MAPAS	53
ANEXO B – NOTA DE EMOLUMENTOS	59
ANEXO C – RESPOSTA DA ENTIDADE AUDITADA	61



GLOSSÁRIO E SIGLAS UTILIZADAS

Entidade Beneficiária – Entidade que beneficia de um apoio financeiro em virtude de participar na execução de um projecto. Existindo mais do que uma entidade beneficiária por projecto, será indicada a entidade beneficiária dominante.

Entidades Executoras – Entidades prestadoras de serviços contratadas para a realização de actividades / acções do projecto.

GCPFP ou GPF – Gabinete de Coordenação das Parcerias e Formação Profissional

M.E. – Ministério da Economia.

Organismo Competente – O Organismo que detém, do ponto de vista técnico, as competências específicas necessárias à análise e ao desenvolvimento do projecto. Pode, assim, existir mais do que um Organismo Competente por projecto, quando o mesmo incluir mais do que uma área específica.

OCC – Organismo Competente Coordenador – O Organismo que assegura a execução técnica e processual de um projecto e que pertence à estrutura de gestão do POE.

São OCC:

1. **O IAPMEI – Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas Industriais;**
2. **O ICEP – Investimentos Comércio e Turismo de Portugal;**
3. **A DGI – Direcção Geral da Industria;**
4. **A DGCC – Direcção Geral do Comércio e Concorrência;**
5. **A DGT – Direcção Geral de Turismo;**
6. **O IPQ – Instituto Português da Qualidade;**
7. **A DGE – Direcção Geral da Energia;**
8. **O IFT – Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo;**
9. **O GIT – Gabinete de Inovação Tecnológica;**
10. **O GCPFP ou GPF – Gabinete para a Coordenação das Parcerias e Formação Profissional;**
11. **INPI – Instituto Nacional da Propriedade Industrial;**
12. **O IGM – Instituto Geológico e Mineiro.**

Outras Entidades – Todas as entidades que de alguma forma contribuem para a execução do projecto, sem que isso implique um custo.

Plano Estratégico – Documento aprovado nos termos do artigo 5º da Portaria n.º 680-A/2000, com o propósito de: apresentar e enquadrar a estratégia do POE no âmbito das parcerias e iniciativas públicas; definir sinteticamente prioridades e objectivos a prosseguir; adequar o quadro instrumental de actuação e os procedimentos de acompanhamento e avaliação.

POE – Programa Operacional de Economia.

PIP – Parcerias e Iniciativas Públicas.

PME – Pequenas e Médias Empresas.

PPP – Parceria Público - Privada (Public Private Partnership).

Projectos de Iniciativa Pública – A proposta de ideia é de uma entidade do M.E., podendo agregar outras entidades públicas ou entidades parceiras externas.

Projectos de Parceria – A proposta de ideia é de uma entidade externa ao M.E, podendo existir mais do que uma entidade beneficiária.

Projectos em co-promoção – todos aqueles onde existe mais do que uma entidade beneficiária e em que os vários parceiros contribuem para a execução do projecto.

Quadro Normativo – Conjunto de normas directamente aplicáveis às PIP.

RGPIP – Regulamento Geral para Parcerias e Iniciativas Públicas (exclusivamente no âmbito do POE), aprovado pela Portaria n.º 680-A/2000 de 29 de Agosto.

ROC – Revisor Oficial de Contas.



FICHA TÉCNICA

AUDITORIA AO DESENVOLVIMENTO DE INVESTIMENTOS COM RECURSO A PARCERIAS E INICIATIVAS PÚBLICAS			
EQUIPA DE AUDITORIA			
TÉCNICOS		CATEGORIA	QUALIFICAÇÃO
CHEFIAS DA III	Abílio de Matos	Auditor-Coordenador	Licenciado em Economia
	Rui Águas Trindade ⁽¹⁾	Auditor-Chefe	Licenciado em Economia
	João Caracol Miguel ⁽²⁾	Auditor-Chefe	Licenciado em Finanças
AUDITORES	António Pombeiro	Auditor	Licenciado em Finanças e MBA
	Júlio Gomes Ferreira	Auditor	Licenciado em Direito
APOIO INFORMÁTICO	Kátia Nobre	Assistente Administrativo	

⁽¹⁾ Até à realização do trabalho de campo

⁽²⁾ Após a elaboração do relato



1 – SUMÁRIO EXECUTIVO

O RELATÓRIO O presente Relatório é o resultado de uma auditoria às PIP – Parcerias e Iniciativas Públicas, efectuada exclusivamente no âmbito do POE – Programa Operacional de Economia.

Inserir-se no objectivo da Acção 4/PF2002 do Plano de Fiscalização para 2002, o qual previa uma “auditoria ao desenvolvimento de investimentos com recurso a parcerias e iniciativas públicas”.

AS PIP

As *Parcerias e Iniciativas Públicas* (PIP) constituem uma figura singular, criada pela Portaria 680-A/2000, no âmbito exclusivo do POE – Programa Operacional de Economia. São duas formas de prossecução dos apoios inseridos no POE, constituindo:

- *A Parceria* – uma acção ou empreendimento apoiado no âmbito do POE, cuja execução é da responsabilidade directa de uma entidade externa à Administração Pública, tendo por base uma relação contratual entre esta e um ou mais organismos do Ministério da Economia, para a concretização de um projecto acordado entre as partes e homologado pelo Ministro da Economia;
- *A Iniciativa Pública* – uma acção ou empreendimento apoiado no âmbito do POE, cuja execução é da responsabilidade directa de um ou mais organismos do Ministério da Economia, tendo por base uma relação contratual entre este/s e uma entidade externa à Administração Pública para a concretização de um projecto acordado entre as partes e homologado pelo Ministro da Economia.

Embora os textos do quadro normativo não o imponham, foi entendimento e interpretação da Comissão de Gestão do POE, que todas as entidades lucrativas fossem excluídas das PIP (cf. ponto 4.4).

AS PPP

O United States General Accounting Office, para além de outras instâncias internacionais como a ONU e o United States Environment Protection Agency, definem PPP – Parceria Público Privada – como uma qualquer forma estável e de longo prazo de associação empresarial ou relação contratual:

1. entre pelo menos uma entidade pública e outra privada;
2. com fins lucrativos;
3. com riscos e funções de gestão partilhados;
4. para a exploração conjunta e rentável de mercados preferencialmente do domínio público cuja exploração individual seria inacessível ou claramente menos eficiente.

PIP ? PPP

As PIP pouco ou nada têm a ver com o conceito e a experiência nacional e internacional das PPP às quais seguramente se referem os textos comunitários quando mencionam “parcerias” (cf. pontos 5.1, 5.2 e 5.3).

As conclusões da auditoria confirmam que, na prática, as PIP, inseridas no POE, são um conceito singular que pouco tem de comum com as PPP.

Com efeito,

- Nas PIP são excluídas, na prática, as entidades lucrativas, enquanto nas PPP o que se visa é, ao contrário, aproveitar o capital e “know-how” técnico e de gestão do sector privado, de forma a servir mais eficientemente as necessidades e mercados do domínio público;
- Nas PIP não há propriamente partilha, nem de risco nem das funções de gestão, antes a contratação de um apoio ou incentivo *a fundo perdido*, em média de 80%, para a execução de uma acção; ao contrário, nas PPP, há partilha de risco e das funções de gestão, ficando o ente privado tão ou mais exposto do que o Estado ao sucesso ou fracasso do empreendimento;
- Com as PIP não se visa a exploração conjunta e rentável de um mercado, preferencialmente do domínio público, cuja exploração individual seria inacessível ou claramente menos eficiente a qualquer das partes, *antes se compartilham as despesas de uma acção sem rendibilidade directa para a Administração Pública*.
- As PIP são “cost-centers” enquanto as PPP são “profit-centers”.

AS PIP EM NÚMEROS

Com excepção da medida 3.5 – Internacionalização, com 138,33 milhões de euros, não existem no POE dotações específicas para as PIP.

Estas, sendo um instrumento do POE, podem em teoria esgotar a dotação global das Medidas em que são previstas como um dos veículos da sua realização.

Não obstante, a Comissão de Gestão do POE vem definindo dotações específicas para as PIP, representando estas 21% do conjunto das dotações fixadas para as Medidas do POE em que se admite a sua utilização via parcerias (20,9% de 1809,6 milhões de euros) e 9% da dotação global do POE (9,2% de 4098,4 milhões de euros).

Os fundos públicos (comunitários em 75% e nacionais em 25%) directamente destinados às parcerias e iniciativas públicas, orçam em 378 milhões de euros para o período do QCAIII (2000 a 2006).

No momento de referência desta auditoria – 16 de Janeiro de 2002 – estavam homologados 86 projectos de parcerias e iniciativas públicas, correspondendo 35 a iniciativas públicas e 51 a parcerias.

Um e outras totalizavam um investimento de 203,3 milhões de euros (dos quais 163,1 milhões de euros em fundos públicos) com uma média geral de incentivos ou apoios no âmbito das PIP de 80,2%.



Na mesma data, do total do investimento ao abrigo das PIP (203,3 milhões de euros), 43% correspondiam a iniciativas públicas, ou seja, 87 milhões de euros. O restante a parcerias.

Nas iniciativas públicas a percentagem média de incentivo é de 82% (71,3 milhões de euros), sendo nas parcerias de 80%.

OBJECTIVOS DAS PIP Os objectivos das PIP são de contornos difíceis de explicitar a partir do quadro normativo (cf. ponto 5.3). Não obstante, são objectivos legalmente expressos os que abaixo se indicam:

1. Apoio a actividades e produtos de dimensão estratégica, designadamente, nas áreas do ambiente e eco-eficiência, da qualidade, da higiene e segurança, do design e da eficiência energética;
2. Mobilização de novas ideias e novos empresários, nomeadamente através de:
 - fomento do empreendedorismo;
 - dinamização da inovação de processos ou produtos;
 - promoção de redes de cooperação;
 - fomento de novas práticas comerciais;
 - valorização do sistema da propriedade industrial
3. Apoio à cooperação, observação, informação e apoio especializado às PME;
4. Desenvolvimento de competências através da formação dos recursos humanos;
5. Fomento de novos espaços de desenvolvimento económico;
6. Dinamização de projectos estruturantes nos domínios da inovação e qualidade;
7. Consolidação e alargamento de formas de financiamento às empresas;
8. Promoção do País e internacionalização da economia, nomeadamente através de acções colectivas de acesso a mercados, de promoção da imagem de Portugal e de informação internacional.

A distribuição dos fundos públicos das PIP, segundo os objectivos destas, consta de um quadro próprio (cf. ponto 5.3).

PERÍODO DA AUDITORIA A auditoria cobriu o período que vai de 19 de Janeiro de 2000 a 16 de Janeiro de 2002, isto é, desde a constituição do Gabinete para o Associativismo e Parcerias, depois reformulado para Gabinete de Coordenação de Parcerias e Formação Profissional, até à data de referência desta auditoria (cf. ponto 4).

OBJECTIVO DA AUDITORIA O objectivo da auditoria foi o de confrontar o quadro normativo aplicável com a evidência documental e, numa perspectiva global, avaliar a economia, eficiência e eficácia dos 203,3 milhões de euros aplicados por via das PIP (dos quais 163,1 milhões de fundos públicos).

ORGANIZAÇÃO DAS CONCLUSÕES E MEIOS DE PROVA Segundo a sua generalidade, as conclusões estão estruturadas em três níveis de fundamentação:

- *As conclusões-base da auditoria* são as extraídas da execução de cada passo ou grupo de passos do programa de auditoria tratados simultaneamente e constam de documento próprio. São precedidas da descrição do passo do programa de auditoria executado, dos objectivos a atingir com o mesmo e da descrição detalhada do trabalho realizado. Aí se indica a amostra aleatoriamente seleccionada e auditada;
- *Meios de Prova* – Estas conclusões-base da auditoria são suportadas pelo dossier ou divisória referenciado com o número do passo do programa.

Este dossier ou divisória contém fotocópia (ou referência inequívoca dos originais) de toda a documentação analisada pelo auditor, suas notas, memos, rascunhos e observações, documentação que no seu conjunto lhe permite extrair as respectivas conclusões. *Integram assim esta auditoria 12 dossiers devidamente referenciados, assinados e datados;*

- *Os resultados de primeiro nível* são conclusões mais gerais que são fundamentadas nas conclusões-base da auditoria e *inferidas a partir delas* com probabilidade de erro inferior a 2%.



2 – CONCLUSÕES

As conclusões que se seguem procuram condensar os resultados de primeiro nível da Auditoria (cf. ponto 6).

1. As PIP não são ou, pelo menos, não esgotam as parcerias previstas no POE.
2. Há deficit de clareza e transparência no quadro normativo e, em particular, no Plano Estratégico.
3. As dotações orçamentais para as parcerias esgotam-se nas PIP e acabam reforçando os orçamentos correntes dos OCC (por ex., ICEP, IAPMEI, DGCC e DGT).
4. É questionável a transparência na selecção dos parceiros ou beneficiários.
5. Há contradições e atropelos no processo de análise e aprovação das PIP.
6. Não há evidência de consistência e coerência nos fundamentos de exigência/dispensa da Comissão de Análise.
7. Enquanto base fundamental do controlo das despesas, os orçamentos não são fiáveis.
8. É questionável a adequação dos orçamentos aos objectivos a prosseguir com os projectos.
9. Não é fiável o acompanhamento e controlo da gestão e execução dos projectos.
10. Não é fiável a avaliação dos projectos.
11. A economia, eficiência e eficácia dos fundos investidos nos projectos não é estimada ou as estimativas existentes são meramente qualitativas.
12. Não está devidamente fundamentada a fixação uniforme de uma duração máxima de dois anos para os projectos, visto que excessiva para uns e contornável, pelo artifício das fases, para outros.
13. No que respeita às PIP, não há evidência de um funcionamento competente da área de fiscalização do POE.
14. É questionável a economia, eficiência e eficácia dos fundos públicos aplicados nas PIP, com base nos seguintes pressupostos em relação à amostra auditada :
 - ◆ A exclusão das PPP do âmbito das PIP reduzindo-as a (“cost centers”), com taxas de comparticipação das despesas que chegam aos 100%;
 - ◆ As deficiências na avaliação dos projectos;
 - ◆ As deficiências na definição das baterias de indicadores;
 - ◆ As deficiências no controlo de execução e de custos;

- ◆ A ausência de controlo interno sobre áreas de risco óbvio;
- ◆ Rendibilidade muito questionável;
- ◆ A consagração de mais de 100 milhões de euros, correspondentes a 61% dos fundos públicos aplicados via PIP, a objectivos tão gerais e vagos como a promoção da imagem de Portugal, a internacionalização da economia (feiras, desfiles e exposições anuais) ou ainda a cooperação, observação, informação e apoio especializado às PME (consultadorias e observatórios).



3 – RECOMENDAÇÕES

Partindo das conclusões base da auditoria e dos resultados de primeiro nível (cf. ponto 6), formulam-se as seguintes recomendações:

1. O quadro normativo deve ser interpretado ou clarificado por forma a não excluir as PPP como parcerias.

As parcerias público-privadas não devem ser excluídas do POE. Não só porque é esse o entendimento de parcerias na comunidade internacional e, portanto, no POE, como também porque as PPP vêm constituindo um poderoso instrumento de política económica, cada vez mais utilizado em países como os EUA, a Inglaterra, a Suécia e a Alemanha e em organizações internacionais como a ONU.

As PPP são o veículo mais adequado para fazer mobilizar o capital, a gestão e a técnica privada para sectores até aqui explorados ineficientemente ou menos eficientemente pela Administração Pública.

Importa clarificar se podem ser beneficiários das PIP entidades com fins lucrativos, já que o entendimento corrente de que este instrumento lhes está vedado não tem reflexo na actual redacção do regulamento.

O próprio conceito de PIP – Parceria e Iniciativa Pública carece de uma melhor caracterização e definição.

2. Deve ser procurado um maior equilíbrio nos fundos aplicados segundo os objectivos definidos para as parcerias.
3. Não deve ser excluída a contratualização de proveitos pela rendibilidade adicional induzida em anos subsequentes. Esta é aliás uma boa forma de controlar e avaliar o sucesso dos projectos.
4. É tecnicamente aconselhável a redução dos incentivos, relativamente ao previsto, segundo o grau de insucesso dos projectos, assim se responsabilizando mais seriamente os parceiros na análise da sua viabilidade.
5. O limite dos incentivos a fundo perdido para certas despesas, nomeadamente para intangíveis, feiras, exposições e desfiles parece excessivo face ao regime comunitário aplicável às PME, que fixa o limite de 50%, e, ainda assim, só para a primeira participação.
6. O Regulamento deve prever e regular o procedimento negocial inicial em que o promotor privado apresenta uma proposta a uma entidade pública ou em que uma entidade pública delibera apresentar uma proposta, de molde a que fiquem asseguradas no processo a não-discriminação, a igualdade e a isenção na escolha de parceiros ou na aceitação de uma proposta de parceria.
7. O Plano Estratégico das Parcerias e Iniciativas Públicas deve ser revisto de modo a poder cumprir devidamente a sua função, nomeadamente a missão que lhe é cometida pelo artigo 5º – n.º 1 “in fine” do Regulamento – “definir sinteticamente prioridades e objectivos a prosseguir”. Deve além disso ser concertado com os planos sectoriais das diferentes

direcções gerais e institutos do Ministério da Economia, por forma a que todo o processo de candidatura de torne fácil e transparente para todos os candidatos.

8. A intervenção da Comissão de Análise, prevista no artigo 9º do Regulamento, deve ser obrigatória, sendo mesmo o seu parecer positivo condição “sine qua non” para que o projecto possa ser agendado e apreciado pela Unidade de Gestão, sempre que a entidade promotora do projecto seja também o organismo competente para a sua apreciação.
9. As avaliações, intermédia e final, dos projectos devem ser rigorosas e efectuadas por entidade externa idónea e independente, escolhida ou, pelo menos, sancionada pela Área de Fiscalização do POE, ainda que continue sendo suportada pelo orçamento do projecto.
10. Deve ser posto particular cuidado na selecção da bateria de indicadores, com especial relevo para os indicadores de rendibilidade. Estes devem ser sancionados e fiscalizados pela Área de Fiscalização do POE.
11. A emissão de ordens de pagamento deve ser um “output” do sistema informatizado designado por Sistema de Informação do POE, o que faculta a conferência informatizada da generalidade das condições necessárias a essa emissão.
12. Quando os documentos de quitação sejam OPI – Ordens de Pagamento Internacional ou cheques, deve ser anexa ao dossier de despesa uma declaração de um responsável que ateste terem sido passados em nome do emitente da factura.
13. Em nenhuma circunstância devem ser efectuados pagamentos sem factura ou documento que a substitua e/ou sem recibo, salvo nos casos legalmente permitidos. A identificação das facturas e recibos na listagem de despesas deve ser completa e atempada.
14. Devem ser estabelecidas normas de controlo interno que assegurem um acompanhamento e controlo sobre a economia, eficiência, e eficácia das despesas elegíveis e não elegíveis dos projectos, incluindo a responsabilização nominal pela selecção de fornecedores e prestadores de serviços. Devem ser efectuadas pontual e aleatoriamente análises de eficiência sobre a selecção de fornecedores e prestadores de serviços e sobre os preços e quantidades dos serviços e bens consumidos.
15. Devem ser nomeados os grupos técnicos de acompanhamento ou então revisto esse aspecto do quadro normativo.
16. Os custos dos serviços prestados pebs OCC devem ser estimados e imputados aos projectos.
17. Deve ser reforçada a competência e os meios da Área de Fiscalização do POE (pelo menos no que toca às PIP). Especificamente: deve ser reforçada a sua competência técnica, a sua iniciativa e a sua dinâmica; deve ser-lhe atribuída a responsabilidade de sancionar e controlar a bateria de indicadores e o sistema de avaliação dos projectos; pontualmente deve promover auditorias internas, atravessando os diversos projectos em cada etapa da sua execução.



4 – INTRODUÇÃO

A auditoria cobriu o período que vai de 19 de Janeiro de 2000 a 16 de Janeiro de 2002, isto é, desde a constituição do Gabinete para o Associativismo e Parcerias, criado pelo Despacho n.º 3674/2000 do Ministro da Economia, de 19 de Janeiro de 2000, depois reformulado para Gabinete de Coordenação de Parcerias e Formação Profissional pelo Despacho n.º 9897/2001, de 23 de Abril, até à data de referência desta auditoria.

4.1 – Objectivos

O objectivo da auditoria foi o de confrontar o quadro normativo aplicável, com a evidência documental e, numa perspectiva global, avaliar a economia, eficiência e eficácia dos fundos do POE aplicados pelo instrumento das PIP.

4.2 – Planeamento

Na fase de planeamento foi levantado o “state of art” das PPP a nível nacional e internacional, foram analisados todos os Programas Operacionais do QCA III na óptica das PIP, foi recolhida toda a informação de ordem jurídica, financeira e de organização administrativa disponível a partir da Direcção-Geral do Tribunal de Contas. Desenvolveu-se um trabalho especial de preparação por se tratar da primeira auditoria às parcerias e iniciativas públicas nesta Área e por não existir ainda um dossier permanente sobre as PIP.

Esta fase culminou na elaboração e aprovação do Plano Global de Auditoria.

4.3 – Programa de Auditoria

Seguiu-se a primeira fase do trabalho de campo que se encerrou com a elaboração do programa de auditoria previamente discutido e analisado com as entidades a auditar.

Foram depois seleccionadas aleatoriamente as amostras a auditar e detalhada, com precisão, toda a documentação que deveria ser disponibilizada. Esta foi solicitada em 24 de Janeiro de 2002, por grupos, segundo os passos do programa. Começou a ser recebida a partir de 25 de Fevereiro.

Foi concertado com as diversas entidades envolvidas o modo, local e datas em que os documentos deveriam ser disponibilizados.

A responsabilidade pela autenticidade, integralidade, actualidade e correcto agrupamento dos documentos solicitados, foi cometida às entidades a quem eram solicitados ainda que a coordenação fosse atribuída ao Gabinete das Parcerias e Formação Profissional.

4.4 – Desenvolvimento da auditoria

Posteriormente procedeu-se à conferência da documentação recebida e à execução do programa de auditoria, especificando em relação a cada ponto ou agrupamento de pontos do programa tratados conjuntamente:

1. O quadro normativo aplicável;
2. A descrição do ponto do programa ou pontos do programa agrupados;
3. Os objectivos específicos do trabalho a executar;
4. A descrição do trabalho realizado;
5. As conclusões extraídas (constituindo estas, no seu conjunto, as conclusões base do programa de auditoria).

O Programa da Auditoria foi seccionado por áreas segundo a tramitação legal das PIP acima exposta, procedendo-se à análise e verificação dos documentos constantes em processo, incluindo os justificativos das despesas realizadas e sua contabilização.

4.5 – Métodos e técnicas

Cada grupo de pontos do programa analisados conjuntamente vem suportado pelos meios de prova, ou seja, por um dossier ou divisória deste, onde se arquivam fotocópia de todos os documentos pertinentes, com as notas e comentários à margem, pelos auditores.

Constituem assim suporte do presente relatório 12 dossiers devidamente identificados, assinados e referenciados, os quais integram os meios de prova.

A partir das conclusões base do programa de auditoria, foram extraídos os resultados de auditoria de primeiro nível, que constam do capítulo 6 de presente relatório. Estas são fundamentadas nas conclusões base e numa inferência estatística.

A amostra de projectos analisados é de 25 para um universo de 86, ou seja, 29 %. Acrescem 7 propostas de ideia analisadas.

A inferência estatística para os resultados de primeiro nível é baseada numa distribuição de probabilidades normal com uma margem de segurança de 98%, sendo o limitado universo de 86 projectos homologados, compensado pela dimensão da amostra.

A selecção da amostra foi obtida em termos aleatórios com recurso à função “ALEATÓRIO” da folha de cálculo EXCEL, aplicada sobre o universo dos projectos, sendo por vezes reduzido o universo a projectos homologados há mais de seis meses, quando o ponto do programa de auditoria pressupunha execução física e financeira do projecto a auditar.

A qualidade da auditoria é controlável visto que é possível refazer, em sentido inverso, o percurso do auditor, descendo dos resultados de 1º nível para as conclusões base da auditoria e destas para os documentos, notas e observações que as sustentaram.

A auditoria foi pois executada segundo os métodos e técnicas internacionalmente recomendados e adoptados pelo Tribunal de Contas, segundo um programa detalhado superiormente aprovado.



Na resposta, o auditado não questiona a técnica de amostragem, nem a dimensão da amostra, nem a segurança probabilística das inferências.

Questiona sim o universo auditável, com fundamento em que “o período da auditoria – 19 de Janeiro de 2000 a 16 de Janeiro de 2002 – coincide com a implementação das normas procedimentais e de análise e aprovação dos primeiros projectos”.

Saliente-se que o auditado foi informado previamente dos projectos seleccionados para o programa de auditoria e dos objectivos de cada passo desse programa não tendo então levantado quaisquer reservas.

Na altura em que se iniciava o trabalho de campo, a Área de Fiscalização do POE preparava um concurso para proceder a uma auditoria a todo o POE, incluindo as PIP. Logo na primeira reunião, o seu responsável fez saber aos auditores que a Auditoria vinha, por esse motivo, em boa altura, podendo adiantar trabalho já programado, mas ainda não realizado, pelo Sector de Fiscalização do POE.

A amostra foi aleatoriamente colhida a partir dos projectos disponíveis nas diferentes fases da sua implementação e cobriu projectos iniciados ao longo de todo o período abrangido pela auditoria.

As deficiências apontadas são constatáveis em projectos mais recentes e não apenas nos primeiros.

4.6 – Audição dos Responsáveis

Tendo em vista o exercício do direito de resposta, em cumprimento do princípio do contraditório, nos termos dos art^{os} 13º e 87º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o relato de auditoria foi enviado ao Gestor do Programa Operacional da Economia.

O auditado, através da **Comissão de Gestão do Programa Operacional da Economia**, respondeu dentro do prazo fixado pelo Tribunal, apresentando as suas alegações com o suporte de informações e memorandos da Área de Fiscalização e Controlo da Estrutura de Apoio Técnico do POE e de alguns dos Organismos Competentes Coordenadores envolvidos (ICEP, IAPMEI, DGT e DGCC).

Na sua resposta o auditado considera “*de elevado interesse e utilidade a realização de auditorias de sistemas pelas instâncias nacionais e comunitárias, no sentido de se apurar as fragilidades existentes que nos permitam incrementar melhorias*” e que “*vêm com muito interesse o trabalho de auditoria levado a cabo, pois ajudará certamente nestas tarefas de aperfeiçoamento contínuo*”.

Reconhece as deficiências identificadas em 8 das 14 conclusões desta auditoria, ou seja, as conclusões indicadas nos itens 2, 5, 6, 8, 9, 10, 11 e 12. Sem concretizar, adianta que se trata de “*...matérias que têm vindo a ser aperfeiçoadas... assim se colmatando as deficiências identificadas pela auditoria*” e também de “*...matérias em que iremos actuar no imediato, para regularização das anomalias identificadas*”.

Não obstante esse reconhecimento, levanta algumas ressalvas que serão objecto de análise nos lugares próprios.

Quanto às restantes 6 conclusões (itens 1, 3, 4, 7, 13 e 14), entende o auditado merecerem esclarecimentos adicionais, visto que contêm, em sua opinião, “*considerações ou interpretações menos precisas da auditoria e que não correspondem na sua generalidade à realidade dos factos, nem às práticas em curso.*”

Nos correspondentes pontos do Relatório resumem-se e apreciam-se estas alegações do auditado e dos OCC.

Em anexo à resposta da Comissão de Gestão, foram recebidos os memorandos e informações adiante referidos, em que os seus autores referem:

A **Área de Fiscalização e Controlo da Estrutura de Apoio Técnico do POE**, formula essencialmente comentários ao ponto 13 do capítulo 2 – “*Conclusões*” e ao sub-capítulo 6.13 “*No que respeita às PIP, não há evidência de um funcionamento competente da área de fiscalização do POE*”.

Um resumo e a correspondente análise dessa argumentação são apresentados no ponto 6.13 do presente relatório.

O **Conselho de Administração do ICEP**, produziu um documento que, na sua essência, vem sumariado no próprio texto do auditado.

Ao longo desse documento, o Conselho de Administração do ICEP reconhece, repetidamente, “*a qualidade e profundidade do trabalho*” desenvolvido pela equipa de auditoria, salientando a análise cuidada feita pelos seus serviços às recomendações formuladas, tendo em vista o seu cumprimento. Acrescenta ainda informação explicativa sobre alguns dos projectos analisados.

O **Presidente do IAPMEI** “... reconhece como pertinentes as recomendações formuladas... as quais serão tomadas em devida consideração no processo de ajustamento e de correcção dos procedimentos em curso”, e determinarão “... um maior cuidado na selecção da bateria de indicadores utilizados e à necessidade de incorporação de mecanismos externos de avaliação”.

O **Director Geral de Turismo** apresenta comentários específicos em relação aos pontos 6.3 e 6.9 do relatório da auditoria, salientando que “*não se poderá arguir que o orçamento corrente da DGT saia reforçado da sua intervenção nos projectos como organismo competente coordenador (...)* Trata-se, portanto de acções que, fora do âmbito desses projectos, não seriam executados pela DGT, por não decorrerem do normal exercício das competências que lhe estão atribuídas”. Refere ainda que “*crê-se que a metodologia de acompanhamento dos projectos, conforme se encontra definida, seja suficiente.*” No ponto 6.3 do presente relatório procede-se ao exame desta argumentação.

A **Directora Geral do Comércio e Concorrência** tece um conjunto de observações em relação aos projectos sob a sua área de influência, salientando especificamente em relação ao n.º 3 do capítulo 2 – Conclusões – que “... não se compreende, pois, como se pode afirmar que as dotações orçamentais para as parcerias acabem reforçando o orçamento da DGCC”. A matéria está contemplada no ponto 6.3 do relatório.

A fim de dar expressão plena ao exercício do contraditório, a resposta da Comissão de Gestão do Programa Operacional da Economia e as informações e memorandos anexos são apresentadas integralmente no Anexo C do presente relatório, nos termos dos art.ºs 13.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97 e art. 60.º, n.º 3, do Regulamento da 2ª Secção, aprovado pela Resolução n.º 3/98-2ª S, de 19 de Junho, na redacção dada pela Resolução n.º 2/02-2ª S, de 17 de Janeiro e pela Resolução n.º 2/02-2ª S, de 23 de Maio.



5 – ENQUADRAMENTO LEGAL E CONCEPTUAL

A versão portuguesa das PPP para o POE, ou seja, as PIP – Parcerias e Iniciativas Públicas, tal como vem sendo realizada, tem pouco a ver com a experiência internacional sobre a matéria, ainda que aparentemente pudesse ter sido esse o entendimento da Comunidade ao prever a utilização de certas Medidas do POE pelas parcerias.

Assim, resume-se, de seguida, o que tem sido a experiência das PPP internacionalmente, partindo, entre outros, de um documento do United States General Accounting Office (Partnership Projects – Setembro de 1989) e de diversos “case studies” publicados pela United States Environmental Protection Agency em 1990.

Caracterizam-se depois as PIP – Parcerias e Iniciativas Públicas (no âmbito do POE) sobre as quais incidiu esta auditoria.

5.1 – As PPP – Parcerias Público Privadas

O United States General Accounting Office, para além de outras instâncias internacionais, como a United States Environment Protection Agency, definem PPP – Parceria Público Privada (Public Private Partnerships) como uma qualquer forma estável e de longo prazo de associação empresarial ou relação contratual:

1. entre pelo menos uma entidade pública e outra privada;
2. com fins lucrativos;
3. riscos e funções de gestão partilhados;
4. para a exploração conjunta de mercados preferencialmente do domínio público cuja exploração individual seria inacessível ou claramente menos eficiente para qualquer das partes.

Os objectivos das PPP são, pois, claros e consensuais no plano internacional: trata-se de mobilizar de forma rentável e eficiente o capital de risco e o “know-how” tecnológico, operativo e de gestão, privados, em benefício de necessidades públicas ou mercados do domínio público que de outro modo seriam pior servidos.

Nesta definição cabem, para além de outros, as SCUT, todos os riscos e funções de gestão partilhados sob a forma de empresas mistas municipais ou nacionais para a exploração de serviços públicos, exploração de concessões, produção de energia eléctrica, participações de capital de risco do IPE em empresas privadas e projectos financiados em “project finance” com fundos públicos.

Nela cabem igualmente as empresas que, embora de capitais exclusivamente privados, beneficiam da partilha com o sector público de riscos de exploração e das funções de gestão.

Excluemse das PPP toda a mensidade de formas de subsídios não reembolsáveis, empréstimos bonificados, simples concessões e outras situações em que, havendo embora envolvimento de fundos públicos, não há, ao menos directamente, nem fins lucrativos, nem qualquer partilha de longo prazo de risco e das funções de gestão por parte de entidades públicas ou, havendo, esta se confina a uma simples aplicação temporária e puramente financeira de capital.

Como refere a United States Environment Protection Agency, na sua publicação de Setembro de 1990 sobre as PPP, dentro daquela definição geral, cada parceria público privada é única na sua configuração, sendo contratada de forma a servir as necessidades públicas específicas de diferentes comunidades.

Não obstante, as PPP de um modo geral caem em uma das cinco categorias seguintes: “Contract Service”, “Turnkey Projects”, “Developer Financing”; Privatização e “Merchant Facilities”.

Contrato de Concessão com ou sem custos para os utilizadores – Situação em que um parceiro privado é contratado para prestar um serviço público, como a recolha e o tratamento do lixo, e/ou para operar instalações públicas pertença da entidade pública, tais como estações de tratamento de esgotos ou águas residuais, instalações portuárias, ou outras. Aplicam-se nos casos em que a exploração directa pela entidade pública das instalações ou infraestruturas que lhe pertencem seria claramente impossível, menos eficiente ou mais arriscada, ou ainda nos casos em que as economias de escala são significativas. Um estudo da Columbia University sobre 2060 cidades dos EUA mostrou que a eficiência comparada de custos se cifra entre os 28% e 48%.

Projecto “chave na mão” – O parceiro privado concebe, desenha, constrói e explora o equipamento ou as instalações necessárias para explorar o mercado público ou prestar o serviço público, as quais, não obstante, permanecem propriedade do sector público. Este, por seu turno, assume o risco de financiamento, por exemplo, emitindo obrigações com reembolso garantido, pela consignação de parte das receitas provenientes das taxas a pagar pelos utilizadores. O parceiro privado assume o risco de “performance” garantindo níveis mínimos de serviço e um standard de qualidade.

Tem sido utilizado com vantagens para ambas as partes, designadamente na recolha e tratamento de resíduos sólidos.

“Developer Financing” – Neste tipo de acordo contratado o “private developer” financia a construção ou expansão das infraestruturas requeridas a troco do direito de construir casas, armazéns ou parques industriais. Em situações típicas, o “private developer” pretende construir complexos habitacionais, industriais ou comerciais que reclamam, em consequência, um reforço das infraestruturas ou um aumento da capacidade dos equipamentos sociais. A entidade pública cobra então uma taxa especial ou impõe ao “developer” a aquisição da capacidade adicional requerida de infraestruturas ou equipamentos sociais, mobilizando essas receitas para o efeito. São os créditos de capacidade (“capacity credits”).

Privatização – A parte privada é proprietária e operadora das instalações necessárias à prestação do serviço público ou exploração do mercado do domínio público. A entidade pública assegura o mercado.

O financiamento pode caber total ou parcialmente à parte privada, podendo ainda ser considerado um regime fiscal especial. Aplica-se sobretudo a indústrias de alta tecnologia em que o risco de obsolescência e as economias de escala são significativos.

“Merchant Facilities” – A parte privada é proprietária, operadora e exploradora, tomando a iniciativa de exploração por sua conta e risco. A única diferença para uma empresa comercial ou industrial normal está no facto de esta se destinar a prestar um serviço público ou a explorar um mercado do domínio público, por isso, contratado com a entidade pública. É frequente nas fábricas de reciclagem por exemplo.



PPP – DIVISÃO DE RESPONSABILIDADES

ACTIVIDADES	Contratação de Serviço	Chave na Mão	Developer Financing	Privatização	Merchant Facility
Decisão de prestar o serviço ou explorar o mercado do domínio público	Público	Público	Público	Público	Privado
Financiamento	Público	Público	Privado	Privado	Privado
Concepção e desenho	Público	Privado	Privado/Publico	Privado	Privado
Construção	Público	Privado	Privado/Publico	Privado	Privado
Propriedade	Público	Público	Privado/Publico	Privado	Privado
Operação & Manutenção	Privado	Privado	Privado/Publico	Privado	Privado

Quando bem estruturadas e ajustadas às necessidades públicas, as PPP oferecem benefícios a todas as partes. Idealmente devem assegurar uma rendibilidade competitiva à parte privada e padrões de qualidade a preços razoáveis no serviço à comunidade.

As PPP permitem reduzir custos, antecipar a realização de serviços públicos imprescindíveis sem ter de esperar por créditos orçamentais, garantir um bom nível de execução na gestão dos equipamentos e instalações, garantir padrões de qualidade na prestação do serviço público, manter tecnologicamente actualizado o equipamento social, beneficiar de economias de escala, transferir a responsabilidade e risco da gestão operativa para os privados e, por último, aumentar o emprego.

Em Portugal tem crescido significativamente o número de PPP e, especialmente, de pretensas PPP, sobretudo a partir de 1998, ano em que foi publicada a Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto, que claramente permite às autarquias locais ou respectivas associações a criação de empresas “para a exploração de actividades que prossigam fins de reconhecido interesse público”, podendo assim “delegar poderes respeitantes à prestação de serviços públicos”.

Fora do âmbito da administração local, sobretudo a partir da criação da Parque Expo e das SCUT - (1998) - vêm-se multiplicando as iniciativas PPP com implicações directas no Orçamento de Estado.

O universo das PPP em Portugal é hoje transversal relativamente:

- ◆ Ao QCA III;
- ◆ À Administração Pública Directa do Estado (central e periférica);
- ◆ À Administração Pública Indirecta do Estado (institutos públicos e empresas públicas);
- ◆ À Administração Autónoma de Base Territorial (regiões autónomas e autarquias locais);
- ◆ À Administração Autónoma de Base Associativa (associações públicas).

E requer cada vez mais uma atenção muito particular pelos órgãos superiores de controlo e auditoria, visto que contém em si áreas de risco assinalável, como sejam, por exemplo, a delimitação precisa do passivo do Estado em sentido amplo.

A título indicativo, veja-se a proposta de Orçamento de Estado para 2002 – MAPA XI – neste particular:

MINISTÉRIO DO EQUIPAMENTO SOCIAL

PIDDAC TRADICIONAL

(Valores em Euros)

PROGRAMAS PROJECTOS	LOCALI- ZAÇÃO (NUTS II)	FONTES DE FINANCIA- MENTO	PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA						
			ATÉ 31/12/2000	2001 (Exec. Prevista)	2002	2003	2004	ANOS SEGUINTE	TOTAL
CONCESSÕES		TOTAL	43 509 701	84 458 730	89 014 410	89 365 916	130 235 850	760 843 009	1 197 427 616
		Cap. 50 - FN	43 509 701	84 458 730	89 014 410	89 365 916	130 235 850	760 843 009	1 197 427 616
		Cap. 50 - FC							
		O. Fontes - FN							
IEP	Nº Projectos: 2	O. Fontes - FC							
COMPARTICIPAÇÕES/ COMPENSAÇÕES/ REEQUILÍBRIO	DIVERSAS	TOTAL	40 466 457	68 248 377	52 418 955	46 380 989	36 166 439	35 919 737	279 600 954
		Cap. 50 - FN	40 466 457	68 248 377	52 418 955	46 380 989	36 166 439	35 919 737	279 600 954
		Cap. 50 - FC							
		O. Fontes - FN							
2000 -2010		O. Fontes - FC							
RENDAS/ PORTAGENS VIRTUAIS	DIVERSAS	TOTAL	3 043 244	16 210 353	36 595 455	42 984 927	94 069 411	724 923 272	917 826 662
		Cap. 50 - FN	3 043 244	16 210 353	36 595 455	42 984 927	94 069 411	724 923 272	917 826 662
		Cap. 50 - FC							
		O. Fontes - FN							
2000 -2006		O. Fontes - FC							

5.2 – As PIP – Parcerias e Iniciativas Públicas

As PIP foram criadas legalmente, no âmbito exclusivo do POE, pela Portaria n.º 680-A/2000, de 29 de Agosto, sem que fossem propriamente definidas ou caracterizadas.

Segundo o Preâmbulo da Portaria n.º 680-A/2000, as Parcerias e Iniciativas Públicas são *“uma das formas de concretização do POE, (...) através de uma intervenção pró-activa do Ministério da Economia, em que os diversos organismos do Ministério, em cooperação com estruturas associativas empresariais, sindicais e profissionais, quer ainda com outras entidades, nomeadamente universidades, entidades do sistema científico e tecnológico e com intervenção no desenvolvimento de áreas específicas da actividade económica, actuam no sentido de colmatar inibições na espontaneidade das iniciativas empresariais, antecipar a resolução de constrangimentos ou bloqueios ao desenvolvimento da política económica ou criar/reforçar uma cultura de competência e de excelência nas organizações”*.

Neste sentido, as PIP são um instrumento dinamizador do POE, em cuja estrutura organizacional se inserem e para cujos objectivos contribuem.

Aquela Portaria (art. 2º) define:

- ◆ **Projectos de Parcerias – Projectos cuja execução é da responsabilidade de entidades externas à Administração Pública e que são desenvolvidos em colaboração com um ou mais organismos do Ministério da Economia;**
- ◆ **Projectos de Iniciativas Públicas – Projectos cuja execução é da responsabilidade de organismos ou entidades que funcionam no âmbito do Ministério da Economia, embora podendo associar outras entidades.**

5.3 – Objectivos das PIP

Se a definição e caracterização legal das PIP não é, já por si, muito clara, a fixação dos seus objectivos não o é menos.



Dentro do quadro normativo, que é a referência legal de quem desenvolve alguma actividade neste âmbito, existem sete diferentes possibilidades de enquadramento desses objectivos.

Vejamos detalhadamente as referências do quadro normativo:

5.3.1 “São susceptíveis de apoio, no âmbito do POE – PIP...”

O artigo 3º, n.º1, do mesmo RGPIP – Regulamento para Parcerias e Iniciativas Públicas estabelece que são susceptíveis de apoio, no âmbito do POE – PIP, os projectos que se enquadrem nas seguintes linhas de actuação:

- 5.3.1.1 Apoio a actividades e produtos de dimensão estratégica;**
- 5.3.1.2 Mobilização de novas ideias e novos empresários, nomeadamente através de:**
 - 5.3.1.2.1 fomento do empreendedorismo;**
 - 5.3.1.2.2 dinamização da inovação de processos ou produtos;**
 - 5.3.1.2.3 promoção de redes de cooperação;**
 - 5.3.1.2.4 fomento de novas práticas comerciais;**
 - 5.3.1.2.5 e da valorização do sistema da propriedade industrial;**
- 5.3.1.3 Apoio à cooperação, observação, informação e apoio especializado às PME;**
- 5.3.1.4 Consolidação e alargamento de formas de financiamento às empresas, nomeadamente através da actuação sobre factores indutores da inovação financeira em PME;**
Promoção do País e internacionalização da economia, nomeadamente através de acções colectivas de acesso a mercados, da promoção da imagem de Portugal e informação internacional;

5.3.2 “São condições de elegibilidade dos projectos...”

O artigo 13º, n.º 1, do RGPIP estabelece como condições de elegibilidade dos projectos:

- 5.3.2.1 Enquadrar-se nas linhas definidas no Plano Estratégico das Parcerias e Iniciativas Públicas, tendo em consideração as políticas sectoriais;**
- 5.3.2.2 Assegurar impactes estruturantes nos respectivos domínios;**
- 5.3.2.3 Envolver recursos humanos qualificados, cujo currículo garanta a execução adequada do projecto;**
- 5.3.2.4 Apresentar um orçamento convenientemente detalhado e fundamentado numa estrutura de custos adequada face aos objectivos a prosseguir;**
- 5.3.2.5 Não ter sido iniciada a sua realização antes da data do registo da apresentação do projecto, formalizado pelo organismo gestor;**
- 5.3.2.6 Os projectos devem ter natureza colectiva, abrangente e não discriminatória, não havendo portanto selectividade de empresas potencialmente visadas, desenvolvendo-se como medidas de carácter geral que reforcem a economia nacional;**
- 5.3.2.7 Ter uma duração máxima de dois anos, a contar da data de formalização da concessão do apoio.**

5.3.3 “Terão enquadramento nas Parcerias e Iniciativas Públicas...”

Por seu turno o Plano Estratégico das Parcerias e Iniciativas começa por estabelecer que terão enquadramento nas Parcerias e Iniciativas Públicas os projectos que se insiram, nomeadamente, nas seguintes iniciativas:

- 5.3.3.1 *iniciativas estrategicamente enquadradas e justificadas, que possuam um elevado potencial em termos de efeito demonstração e de arrastamento sobre a estrutura empresarial;*
 - 5.3.3.2 *iniciativas integradas e de carácter estruturante (por contraponto a acções avulsas) que promovam externalidades / economias externas;*
 - 5.3.3.3 *iniciativas que contribuam para um desenvolvimento dinâmico do associativismo empresarial e para a intensificação de formas de parceria estratégica efectiva e de cooperação, em detrimento da subcontratação e de parcerias estritamente formais;*
 - 5.3.3.4 *iniciativas dirigidas ao "mercado" e a "clientes - alvo" (por contraponto a iniciativas focalizadas nas funções correntes das organizações promotoras ou parceiras);*
 - 5.3.3.5 *iniciativas que, obedecendo a uma lógica de política de desenvolvimento empresarial (incidindo sobre a empresa e/ou a sua envolvente), antecipem a resolução de constrangimentos ou bloqueios ao normal desenvolvimento da política económica definida;*
 - 5.3.3.6 *iniciativas que contribuam para o acompanhamento, sustentação e potenciação, numa lógica de continuidade, dos resultados de projectos piloto bem sucedidos apoiados no âmbito dos diversos programas comunitários do QCA II;*
 - 5.3.3.7 *iniciativas que promovam a parceria e cooperação do Ministério da Economia com o tecido empresarial e as suas associações representativas;*
 - 5.3.3.8 *iniciativas que estimulem a ligação das empresas a instituições de I&D (centros tecnológicos e outras) em actividades orientadas para as necessidades das empresas e dos mercados.*
- 5.3.4 *“Devem... acolher projectos inovadores, com elevado nível de risco nos seus impactes...”*

O mesmo Plano estratégico refere também que “... deve entender-se as Parcerias e Iniciativas Públicas num quadro experimental, aberto e flexível, susceptível de acolher projectos inovadores, com elevado nível de risco nos seus impactes, mas necessariamente bem sustentados ao nível do seu conteúdo - técnico, conceptual e operativo”.

5.3.5 *“Principais linhas de actuação...”*

O Plano Estratégico fixa ainda como principais linhas de actuação:

- 5.3.5.1. *O apoio a actividades e produtos de dimensão estratégica e dinamização de projectos nas áreas do ambiente e eco- eficiência, da qualidade, da higiene e segurança, do “design”, da eficiência energética;*
- 5.3.5.2. *Mobilização de novas ideias e novos empresários, nomeadamente através do fomento do empreendedorismo e da valorização do sistema da propriedade industrial;*
- 5.3.5.3. *Desenvolvimento de competências através da formação dos recursos humanos;*
- 5.3.5.4. *Fomento de novos espaços de desenvolvimento económico;*
- 5.3.5.5. *Dinamização de projectos estruturantes nos domínios da inovação e qualidade;*
- 5.3.5.6. *Apoio à cooperação, observação, informação e apoio técnico especializado às PME;*
- 5.3.5.7. *Consolidação e alargamento de formas de financiamento às empresas, nomeadamente através da actuação sobre factores indutores da inovação financeira em PME;*
- 5.3.5.8. *Promoção do País e internacionalização da economia, nomeadamente através de acções colectivas de acesso a mercados, da promoção da imagem de Portugal e informação internacional.*



5.3.6. “Terão prioridade projectos que...”

O mesmo Plano Estratégico estabelece mais adiante que terão prioridade projectos que tenham as seguintes características:

- 5.3.6.1. *Dimensão estrutural – Projectos não pontuais, com continuidade e ligação profunda e objectiva a problemas de envolvente empresarial;*
 - 5.3.6.2. *Escala representativa – Projectos com uma escala de representação significativa à escala nacional, regional ou sectorial;*
 - 5.3.6.3. *Sentido transversal – Projectos com conteúdos de complementaridade, de sinergia e de integração;*
 - 5.3.6.4. *Equilíbrio de responsabilidades – Projectos com parcerias equitativas (em termos funcionais, instrumentais e técnicos).*
- 5.3.7. *São ainda privilegiados, segundo o mesmo Plano, projectos consistentes, coerentes, inovadores e de sentido estruturante, que tenham uma programação temporal compatível com a gestão do POE.*
- 5.3.8. *“Deverão... conferir primeira prioridade...”*

Por último, o Despacho do Ministro da Economia n.º 8610/2001, de 30 de Março, vem definir, no seu número 7, que os organismos do Ministério da Economia e a Comissão de Gestão do POE deverão, na análise e proposta de decisão sobre projectos PIP, conferir primeira prioridade aos projectos de parcerias apresentados por associações empresariais e segunda prioridade aos projectos de iniciativa pública, tendo em consideração o interesse e a relevância estratégica, reconhecidos pelo membro do Governo competente.

Assim, com as necessárias reservas, temos como objectivos das PIP os que se seguem, que aliás correspondem, grosso modo, às medidas PIP do POE.

1. **Apoio a actividades e produtos de dimensão estratégica; designadamente nas áreas do ambiente e eco-eficiência, da qualidade, da higiene e segurança, do design e da eficiência energética;**
2. **Mobilização de novas ideias e novos empresários, nomeadamente através de:**
 - 2.1 **fomento do empreendedorismo;**
 - 2.2 **dinamização da inovação de processos ou produtos;**
 - 2.3 **promoção de redes de cooperação;**
 - 2.4 **fomento de novas práticas comerciais;**
 - 2.5 **valorização do sistema da propriedade industrial.**
3. **Apoio à cooperação, observação, informação e apoio especializado às PME;**
4. **Desenvolvimento de competências através da formação dos recursos humanos;**
5. **Fomento de novos espaços de desenvolvimento económico;**
6. **Dinamização de projectos estruturantes nos domínios da inovação e qualidade;**
7. **Consolidação e alargamento de formas de financiamento às empresas;**

8. Promoção do País e internacionalização da economia, nomeadamente através de acções colectivas de acesso a mercados, da promoção da imagem de Portugal e informação internacional.

O quadro seguinte apura os fundos públicos aplicados, por objectivos, à data de referência desta auditoria:

FUNDOS PÚBLICOS APLICADOS SEGUNDO OS OBJECTIVOS DAS PIP (Janeiro 2002)

Euros	INIC. PÚBLICAS		PARCERIAS		TOTAL	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Actividades e produtos de dimensão estratégica	7.133.854	10	23.286.294	25	30.420.148	19
Novas ideias e novos empresários	3.905.727	5	10.610.805	12	14.516.532	9
Cooperação, observa, inform e apoio especializ às PME	22.768.488	32	6.035.074	7	28.803.562	18
Formação de recursos humanos - Novas competências	5.214.239	7	8.232.305	9	13.446.544	8
Novos espaços de desenvolvimento económico	0	0	5.484.183	6	5.484.183	3
Projectos estruturantes em inovação e qualidade	0	0	0	0	0	0
Formas de financiamento às empresas	0	0	0	0	0	0
Promoção do País e internacionalização da economia	32.253.986	45	38.171.222	42	70.425.208	43
TOTAL	71.276.294	100	91.819.884	100	163.096.178	100

5.4 – Orçamento e realização das PIP

O orçamento do POE está estruturado por Eixos e Medidas, com dotações orçamentais constantes do Complemento de Programação do POE. Estas dotações orçamentais receberam o acordo de Bruxelas e a sua alteração depende da anuência da União Europeia.

Dentro dos limites orçamentais fixados para as Medidas, estão previstas Acções. As PIP situam - se ao nível das Acções.

As dotações orçamentais para Acções não estão sujeitas à concordância da União Europeia, salvo quando se opte por um procedimento de notificação. O procedimento de notificação exige a inclusão de um orçamento, o qual compromete o respectivo montante e, desde logo, cativa a parte correspondente da dotação orçamental da/s Medida/s em que se insere. A alteração para mais do montante orçado carece de autorização da União Europeia, mesmo respeitando o limite da dotação orçamental da Medida.

Fora desta situação, a reafecção de verbas dentro das Medidas é livre, pela parte que toca à Comunidade, mas não totalmente livre pela parte que respeita aos fundos nacionais envolvidos.

Com efeito, o orçamento do POE está aprovado pela Comissão de Gestão, mas supõe o acordo de diversas entidades nacionais. Resulta daqui que a reafecção de verbas, dentro das Acções, sendo livre do ponto de vista comunitário não é linear sob o ponto de vista nacional, já que o orçamento inclui uma comparticipação nacional com montantes de fontes diversas cujo acordo e concertação é necessário obter (verbas oriundas de autarquias locais ou de orçamentos privativos, nomeadamente de empresas públicas).

Finalmente as alterações orçamentais conhecem outro constrangimento, este de origem regional, em relação à região NUT-Lisboa e Vale do Tejo. Os apoios com incidência nesta região estão completamente limitados, não podendo ultrapassar os montantes actualmente definidos, atendendo à situação de “phasing out” em que se encontra no QCA III (cf. Ponto 6.1).



As Medidas do POE que directamente se referem às PIP são as que se seguem:

Medida 2.2 B

- ◆ Mobilizar novas ideias e novos empresários;
- ◆ Fomento do empreendedorismo.

Medida 2.2 E

- ◆ Mobilizar novas ideias e novos empresários;
- ◆ Valorização do sistema da propriedade industrial.

Medida 2.3 B

- ◆ Qualificar os Recursos Humanos para os novos desafios.

Medida 2.4 C

- ◆ Fomentar novos espaços de desenvolvimento económico.

Medida 3.1 B

- ◆ Dinamização de projectos estruturantes nos domínios da inovação e qualidade.

Medida 3.3 B

- ◆ Apoiar o associativismo e a informação empresarial;
- ◆ Apoio à cooperação, observação, informação e apoio especializado às PME.

Medida 3.4 C

- ◆ Consolidar e alargar as formas de financiamento das empresas;
- ◆ Actuação sobre factores indutores da inovação financeira em PME.

Medida 3.5 A

- ◆ Promover o país e internacionalizar a economia;
- ◆ Informação internacional

Medida 3.5 B

- ◆ Promover o país e internacionalizar a economia;
- ◆ Acções colectivas de acesso a mercados.

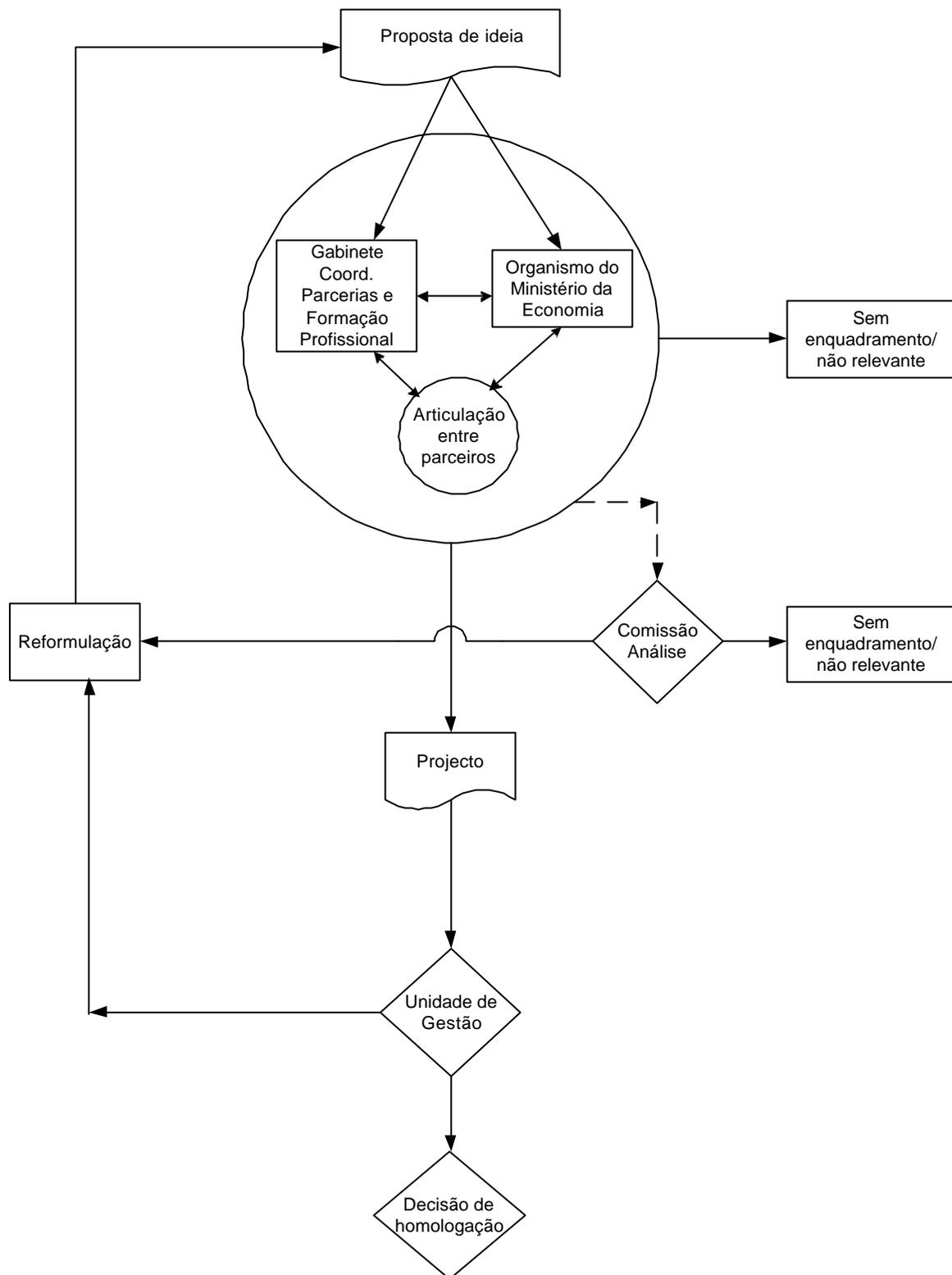
Medida 3.5 C

- ◆ Promover o país e internacionalizar a economia;
- ◆ Promoção da imagem de Portugal

Constituem o Anexo A do presente relatório os mapas onde se apresentam as dotações de fundos públicos (nacionais e comunitários, estes separados por FEDER e FSE), o seu grau de realização e o acompanhamento das PIP, por medidas e sectores, reportados à data de referência desta auditoria.

As conclusões sobre os mapas apresentados são tratadas no capítulo dos resultados de primeiro nível.

5.5 – Tramitação das PIP





Segue-se um quadro com o processo de decisão das PIP.

FASE DE RECEPÇÃO DA PROPOSTA DE IDEIA

ACTO	INICIATIVA	SUPERVISÃO
Proposta de ideia apresentada ao OCC (glossário)	Promotor e futura entidade beneficiária elabora a proposta de ideia	Organismo Competente Coordenador filtra, reformula ou reorienta as propostas de ideia
Apresentação da proposta	Promotor apresenta	Gabinete Coordenador de Parcerias e Formação Profissional (GCPFP) aceita e lança na Lista Geral de Propostas-Ideia

FASE DE ANÁLISE E DECISÃO DE CONVERSÃO EM PROJECTO

Análise e preparação da proposta de ideia no GCPFP para passar a projecto e ser discutida e analisada na Unidade de Gestão podendo descer a uma análise prévia na Comissão de Análise	Promotor e futura entidade beneficiária esclarece dúvidas e negocia eventual reformulação da proposta de ideia	- Acordo de princípio do Ministro ou Secretário de Estado (em relação a projectos de valor superior a 100 000 contos). - Comissão de Análise do Programa Operacional da Economia – POE – (cuja intervenção pode ser dispensada) - GCPFP O decisor dialoga com o promotor e conta com parecer técnico dos Organismos Coordenadores (OC) e/ou do Organismo Competente Coordenador (OCC)
---	--	--

FASE DE HOMOLOGAÇÃO

Projecto de decisão preparado pelo GCPFP (inclui as minutas dos contratos, orçamentos detalhados e fundamentados etc)		GCPFP Ao agendar o projecto para a unidade de gestão – elimina o registo do projecto da Lista geral de Propostas -Ideia e faz o lançamento no SIPOE passando este a ser formalmente um projecto
Despacho		Gestor PÕE
Homologação		Ministro da Economia

FASE DE EXECUÇÃO E ACOMPANHAMENTO

Execução	Promotor e entidade beneficiária executam	
Acompanhamento		OCC – Deve ser criado um Grupo Técnico de Acompanhamento (GTA) para este efeito
Ordem de pagamento		OCC
Pagamento		Entidade Pagadora (ICEP, IFT, IAPMEI)

FASE DE AVALIAÇÃO E ENCERRAMENTO

Relatório de avaliação		OCC
Proposta de encerramento		OCC
Encerramento		Ministro ou seu delegado.

Numa visão sequencial esta tramitação apresenta-se da seguinte forma:

1. **Apresentação da Proposta de Ideia ao OCC:** O Organismo Competente Coordenador recepciona a Proposta de Ideia;
2. **Análise da Proposta de Ideia pelo OCC:** O OCC efectua a análise em ordem a uma rejeição, aceitação ou reformulação;

3. **Análise da Proposta de Ideia no GCPFP:** A Proposta de Ideia filtrada pelo OCC é analisada e tratada de forma a ser transformada em projecto, eventualmente depois de ser submetida a uma análise mais detalhada na Comissão de Análise, sendo então enviada para a Unidade de Gestão do POE ;
4. **Análise do projecto na Unidade de Gestão do POE, eventualmente com o parecer da Comissão de Análise:** O projecto é apresentado pelo GCPFP à Unidade de Gestão do POE, eventualmente com o parecer da Comissão de Análise, para aprovação, rejeição ou reformulação;
5. **Homologação do projecto:** Uma vez aprovado em Unidade de Gestão, o projecto é preparado pelo GCPFP para ser presente a homologação com toda a documentação pertinente incluindo as minutas dos contratos;
6. **Assinatura do/s contrato/s pelas partes:** Homologado o projecto, é presente a todas as partes promotoras e executoras para ser assinado e depois remetido ao OCC que coordenará toda a execução e o controlo de primeiro nível;
7. **“Despesamento” e Pagamento:** À medida que é executado o projecto, cabe ao OCC emitir as ordens de pagamento para serem liquidadas pelo IAPMEI, ICEP ou IFT;
8. **Relatórios de execução semestrais e anuais e bateria de indicadores:** Devem ser mandados elaborar pelo OCC e verificados pelo GCPFP e Área de Fiscalização do POE, estando sujeitos a certos requisitos;
9. **Avaliação intermédia:** Deve ser mandada efectuar pelo OCC e controlada pelo GCPFP e pela Área de Fiscalização do POE;
10. **Dossier de despesas:** *listagem de justificativos e declaração do revisor oficial de contas sobre a legalidade, autenticidade e correcta contabilização* (declaração dispensável no caso das iniciativas públicas);
11. **Avaliação final:** Deve ser mandada efectuar pelo OCC e controlada pelo GCPFP e pela Área de Fiscalização do POE;
12. **Controlo e Fiscalização:** A cargo dos OCC, do GCPFP e da Área de Fiscalização do POE.

5.6 – Legislação directamente aplicável

O quadro normativo a que nos vimos referindo é o conjunto de normas directamente aplicáveis às PIP, ou seja: a Portaria n.º 680-A / 2000, de 29 de Agosto; o Plano Estratégico 2001-2002; Manual de Procedimentos e diversos ofícios circulares internos.

Numa visão mais ampla, apresenta-se a legislação directamente aplicável:

- ◆ **Quadro Normativo relativo à organização e funcionamento das PIP:**

- ◆ **Regulamento Geral para as Parcerias e Iniciativas Públicas**

- Portaria n.º 680-A/2000, de 29/8.

- ◆ **Orientações relativas à admissibilidade de projectos, prioridades e participações**

- Despacho n.º 8610/2001.



- ◇ **Plano Estratégico das Parcerias e Iniciativas Públicas para 2000 - 2002**

Norma técnica elaborada no âmbito da Portaria n.º 680-A/2000, de 29/8, para a qual também remete o Despacho n.º 8610/2001, acima referido.
- ◇ **Estrutura orgânica do POE**

Decreto-Lei n.º 54-A/2000.
- ◇ **Articulação do POE com a Medida Economia dos Programas Operacionais Regionais:**

Despacho Conjunto n.º 1058-A/2000;

Despacho n.º 20698/2001.
- ◇ **Gabinete de Coordenação de Parcerias e Iniciativas Públicas**

Despacho n.º 9898/2001 – Criação do Gabinete.
- ◇ **Comissão de Gestão do POE**

Despacho Conjunto n.º 874/2000 – Composição (gestor e três coordenadores sectoriais).
- ◇ **Unidade de Gestão**

Despacho n.º 13901/2000 – Apoio à Comissão de Gestão.
- ◆ **Normas de enquadramento:**
 - ◇ **Ministro da Economia**

Decreto-Lei n.º 474-A/99, de 8/11 – Lei Orgânica do Governo.

Decreto-Lei n.º 222/96, de 25/11 – Lei Orgânica do Ministério da Economia.

Decreto-Lei n.º 70-B/2000, de 5/5 – Enquadramento das medidas de política de acção económica a médio prazo.
 - ◇ **Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Economia; Secretário de Estado da Indústria, Comércio e Serviços e Secretário de Estado do Turismo**

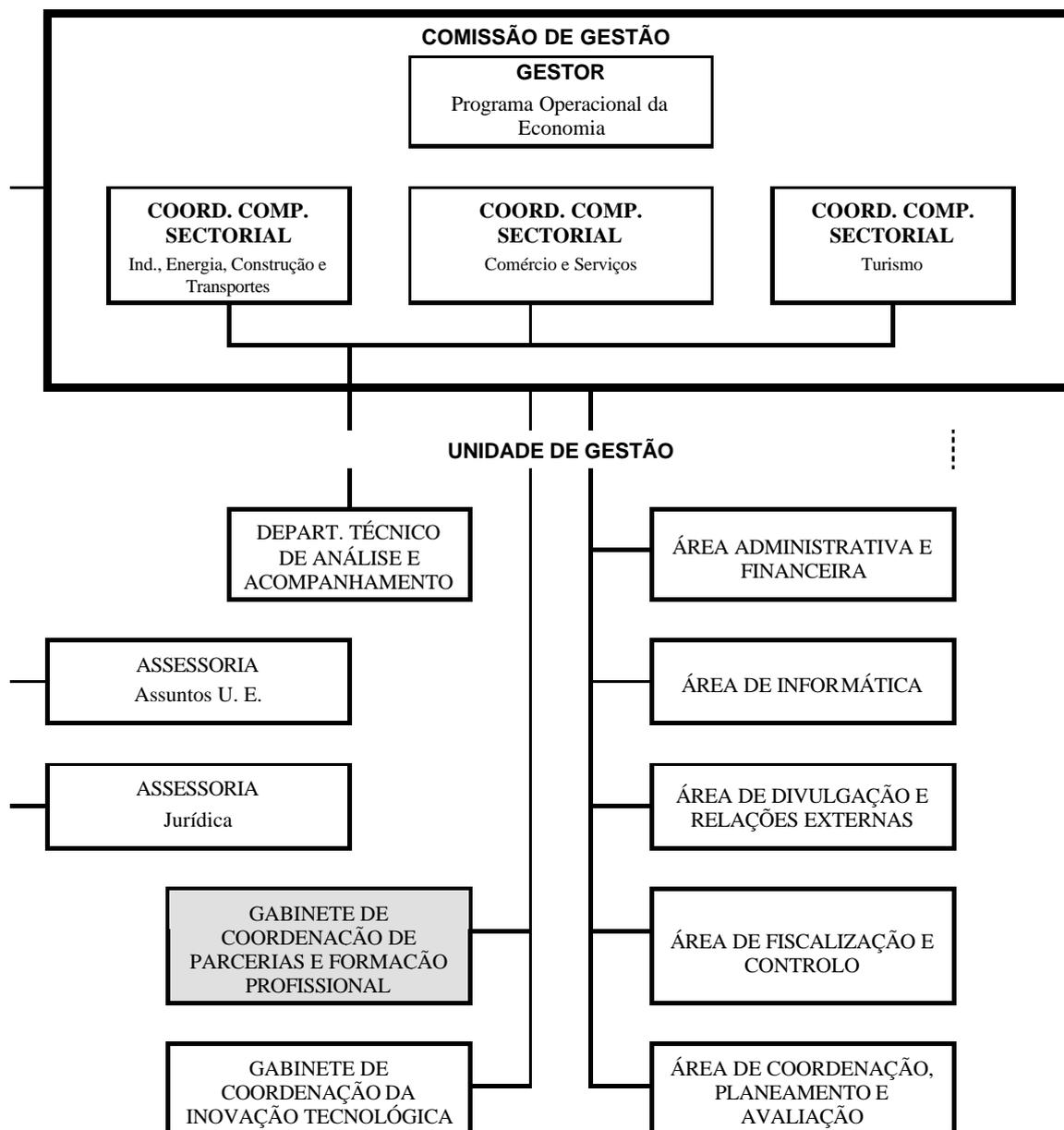
Despacho n.º 17500/2001 (1.4,2.5,3.3) – Delegação de competência do ministro quanto aos apoios e incentivos no âmbito da Intervenção Operacional da Economia no QCA III.
 - ◇ **Secretário de Estado da Indústria, Comércio e Serviços**

Despacho n.º 17500/2001 (2.6) – Delegação de competência do ministro quanto à organização e funcionamento da Intervenção Operacional da Economia no QCA III.
 - ◇ **Comissão de Gestão do POE**

Despacho n.º 21814/2001 – Delegação de competência do SEICS.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 27/2000 – Nomeação do gestor e coordenadores.

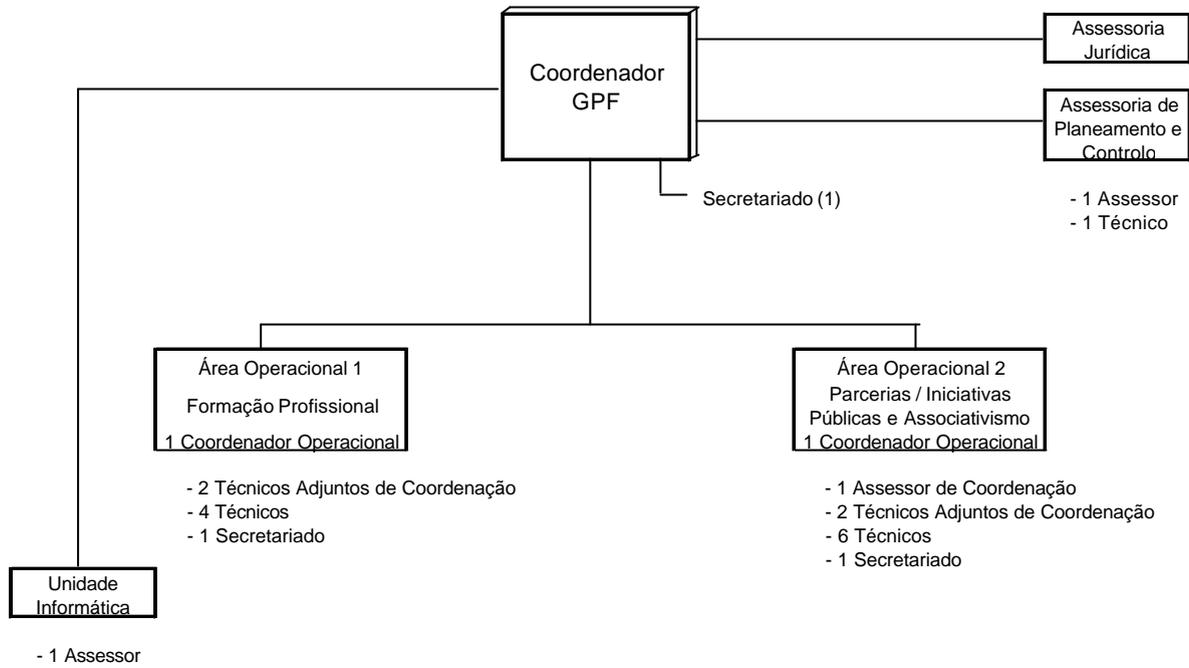
5.7 – Estrutura orgânica do POE





5.8 – Estrutura orgânica do Gabinete de Coordenação para as Parcerias

Organograma do Gabinete de Coordenação de Parcerias e Formação Profissional



(1) O secretariado do Coordenador apoia também as Assessorias e a Unidade Informática



6 – DESENVOLVIMENTO DA AUDITORIA

As conclusões que se apresentam neste capítulo do relatório resumem insuficiências detectadas no decurso desta auditoria.

Essas conclusões não devem ofuscar o esforço meritório que vem sendo desenvolvido por todos os auditados.

Importa destacar o espírito de colaboração que encontramos junto do GCPFP, IAPMEI e ICEP, para não esquecer todos os outros OCC.

De realçar o bom desempenho das Comissões de Análise e a boa organização e qualidade técnica do pessoal do GCPFP cuja actuação consideramos meritória, sem prejuízo das deficiências assinaladas, que aliás se referem mais aos OCC e à Área de Fiscalização do POE (na parte que toca às PIP).

O Gabinete mantém um estatuto hierárquico modesto para as responsabilidades de coordenação e controlo que lhe cabem junto dos OCC, parte das quais com estatutos hierárquicos de Direcção Geral.

6.1 AS PIP NÃO ESGOTAM AS PARCERIAS PREVISTAS NO POE

O quadro normativo das PIP criou esta figura singular sem a definir ou caracterizar com rigor, tendo pouco a ver com o conceito e a experiência nacional e internacional das PPP, às quais seguramente se referem os textos comunitários.

Enquanto as PPP procuram aproveitar o capital e o “know-how” técnico e de gestão das entidades lucrativas privadas, as PIP, pelo contrário, excluem das parcerias quaisquer entidades lucrativas.

Esta interpretação é tanto mais incompreensível quanto é facto que sempre acabam sendo beneficiários indirectos dos incentivos, as entidades lucrativas excluídas da contratação. Assim aconteceu com o Projecto 02/00003 - ICEP – Tennis Masters Cup – Lisboa 2000 e em todos os outros analisados.

A exclusão das PIP de entidades com fim lucrativo, públicas ou não, não é irrelevante, porquanto admite maior flexibilidade orçamental e permite o entendimento de que é dispensável a notificação à Comissão Europeia.

Acresce que o regime prevê auxílios até 100% num instrumento com um âmbito extremamente abrangente, sem limitações claras quanto à natureza dos seus beneficiários e nenhuma quanto à dimensão destes.

Ora, a Comissão Europeia, neste âmbito e relativamente a empresas, prevê a possibilidade de apoio exclusivamente às PME e mesmo essas, com taxas de participação de 7,5 ou 15 %, no caso de investimento, e fortes limitações, nas restantes e poucas situações admitidas como compatíveis com o Tratado de Roma (cf. Portaria n.º 680-A/2000, art. 18º e Reg. 1260/99, art. 29º n.º 3 “in fine” e Reg. 70/01, art.ºs 4º e segs).

Outra das justificações apresentadas para a dita exclusão é a de canalizar as dotações orçamentais das PIP para Associações Empresariais no pressuposto de que, assim, se atinge um maior número de empresas. Objectivo de realização questionável e, ainda assim, feito com o sacrifício das vantagens oferecidas pelas PPP.

Aliás, tal entendimento não tem apoio no disposto no art. 10º da Portaria 680-A/2000, nem no art. 7º do Dec-Lei 70-B/2000, diploma que a referida Portaria regulamenta, os quais se referem expressamente à envolvente empresarial como beneficiária das medidas.

De resto, o Preâmbulo do referido decreto-lei refere mesmo que o diploma prevê o desenvolvimento de parcerias entre o sector público e privado.

Tal interpretação colide também com o conteúdo do Complemento de Programação POE – Versão 10/7/2000, págs 52, 63, 89, 135, que inclui referência expressa às empresas públicas e de capitais públicos, como beneficiários finais das PIP, que são as entidades a que o citado art. 10º da Portaria 680-A/2000 faz referência.

Esta interpretação do quadro normativo, para além de não integrar o alvo das parcerias previsto no POE, levou mesmo à rejeição de propostas de ideia que de outro modo seriam reconhecidamente enquadráveis, como aconteceu no caso da ENATUR.

Nas PPP há partilha de risco ou das funções de gestão. Nas PIP raramente se prevê qualquer partilha de risco ou das funções de gestão, antes se configurando um simples apoio ou incentivo a fundo perdido que em média tem sido superior a 80%.

Como resultado desta interpretação redutora, cerca de 100 milhões de euros correspondentes a 61% dos fundos públicos aplicados via PIP destinaram-se a objectivos tão gerais e vagos como a promoção da imagem de Portugal, a internacionalização da economia (feiras, desfiles e exposições anuais) ou ainda a cooperação, observação, informação e apoio especializado (consultadorias, observatórios) às PME (cf. ponto 5.3).

Apoios e incentivos gastos em grande parte em áreas de risco, mal controladas, como os intangíveis.

Nas PPP visa-se a exploração conjunta e rentável de necessidades públicas ou mercados preferencialmente do domínio público cuja exploração individual seria inacessível ou claramente menos eficiente para cada um dos parceiros.

Nas PIP atribuem-se incentivos a projectos de associações empresariais ou de departamentos ou Institutos do Ministério da Economia que mais não são do que realizações de âmbito puramente comercial privado, de rendibilidade questionável.

As PIP são “cost centers”, fáceis de criar e difíceis de avaliar; as PPP são “profit centers” difíceis de criar e mais fáceis de avaliar.

Na sua resposta, o auditado refere-se à suposta pretensão dos auditores de quererem “demonstrar a correspondência entre as Parcerias Público Privadas (PPP) e as Parcerias e Iniciativas Públicas (PIP)”.

Contudo, essa correspondência é, desde logo, afastada por se terem definido as PIP, a partir dos textos legais, e as PPP, a partir do “state of art” sobre a matéria.

Efectivamente, no plano conceptual, as PPP são um conceito restrito e mais preciso, que se insere no conceito mais abrangente das PIP – Parcerias e Iniciativas Públicas.

As PPP cabem dentro das PIP, tal como a Lei as define, mas não se confundem com estas.

Porém, **sem que a Lei o imponha**, a Comissão de Gestão do POE e o auditado, vêm concentrando a aplicação dos fundos públicos destinados às PIP em “cost centers” - PIP, excluindo do benefício desses fundos públicos os “profit centers” - PPP. Embora no plano conceptual e legal, as PPP coubessem no âmbito das PIP, no plano prático, foram sendo delas excluídas.



Aliás, o auditado reconhece o carácter subliminar dessa opção na execução do POE - PIP, ao afirmar expressamente que “... foi uma opção de gestão... criar um quadro instrumental... que fortalecesse as relações de articulação, colaboração e parceria, particularmente, entre os organismos do ME e as entidades associativas da comunidade empresarial”. E justifica essa opção na execução do POE ao acrescentar que: “importa clarificar que o instrumento criado pretende motivar dinâmicas de actuação na generalidade do tecido económico e não actuar especificamente ao nível de um conjunto limitado de empresas...”.

Ora, não há evidência, até ao termo do período desta auditoria, dessa opção de execução do POE-PIP ter atingido os objectivos expressos, designadamente de ter “motivado dinâmicas de actuação na generalidade do tecido económico”.

Acrescenta ainda o auditado que “o POE prevê um conjunto alargado de instrumentos de apoio a nível das empresas e a nível da envolvente empresarial incluindo instrumentos específicos de inovação financeira como é o caso do Capital de Risco ou das Sociedades de Garantia Mútua, onde outra natureza de parcerias (do tipo previsto nas PPP) são aplicáveis”.

É um facto que as PPP, como instrumento de política económica que são, podem ser utilizadas em várias Medidas do QCA III (não apenas do POE), designadamente em todas aquelas em que se destinam fundos para aplicação em capital de risco.

Mas nem por isso deixam de ser igualmente enquadráveis no âmbito das PIP, face à legislação em vigor.

É que as PPP nem sempre supõem a constituição de um capital social ou capital de risco no qual a entidade pública participe. Na Grã-Bretanha, por exemplo, entre 2000 a 2006, o Governo de Sua Majestade vem aplicando e prevê aplicar, anualmente, mais de 800 milhões de libras de fundos públicos em projectos PPP perfeitamente enquadráveis na definição legal das PIP, sem que se fale em capital de risco.

6.2 FALTA DE CLAREZA E TRANSPARÊNCIA DO QUADRO NORMATIVO E EM PARTICULAR DO PLANO ESTRATÉGICO

Condição essencial para uma avaliação da eficiência, eficácia e economicidade da aplicação de fundos públicos é a delimitação clara dos objectivos a atingir. Objectivos tanto quanto possível quantificados e qualitativamente definidos.

Ora, os diplomas e documentos que integram o quadro normativo não se apresentam claros quanto aos objectivos das PIP. A sua latitude é difusa e extensa.

O Plano Estratégico nem como documento orientador é eficaz. Com efeito, não são raras nem marginais as conclusões contraditórias por parte dos órgãos internos de análise quanto ao enquadramento dos projectos nas PIP.

Ora, se isto ocorre a nível da estrutura de gestão, mais técnica e conhecedora, muito mais facilmente ocorrerá ao nível do potencial candidato.

Não existe coerência ou articulação entre o quadro normativo das PIP e os planos sectoriais que orientam as prioridades de cada departamento ou instituto do Ministério da Economia.

Não houve o cuidado de preparar e divulgar documentos *de compatibilização* dos planos estratégicos sectoriais dos diversos departamentos ou institutos do Ministério da Economia, com o RGPIP, o Plano Global Estratégico, o Despacho do Ministro da Economia n.º 8610/2001 de 30 de Março de 2001 e até o Manual de Procedimentos das Parcerias e Iniciativas Públicas.

Assim, a informação divulgada não foi a mais adequada para estimular a iniciativa dos potenciais utilizadores das PIP.

Há falta de transparência para os potenciais utilizadores.

6.3 AS DOTAÇÕES ORÇAMENTAIS PARA AS PARCERIAS ESGOTAM-SE NAS PIP E ACABAM, MUITAS VEZES, REFORÇANDO OS ORÇAMENTOS CORRENTES DOS OCC

Do que se vem referindo resultaram duas consequências:

- Por um lado, na triagem e reformulação das propostas de ideia, cada OCC foi tentada a reforçar (e reforçou de facto) os seus orçamentos correntes com os fundos públicos destinados às PIP.
- Por outro lado, gerou-se insegurança aos potenciais candidatos, visto que, perdidos no emaranhado de directrizes de enquadramento, só por “acaso” seriam bem sucedidos.

Assim ocorreu, por exemplo, com boa parte dos projectos desenvolvidos pelo ICEP, como OCC, que mais não são do que a renovação de projectos anteriores (feiras, exposições, desfiles) realizados fora do âmbito das PIP, mas agora com “incentivos” de 100% a fundo perdido. Assim sucedeu também com o IAPMEI, a DGT e DGCC, muitas vezes.

Na sua resposta, a entidade auditada considera que esta conclusão não é sustentável.

Estas considerações, segundo refere, pelo seu teor, só poderiam ser fundamentadas após um levantamento das actividades correntes dos OCC e contrapondo estas com as actividades asseguradas por estes organismos na prossecução dos projectos enquadrados nas PIP.

Importa, por isso, precisar o alcance do que se afirma.

“Reforçar os orçamentos correntes dos OCC” não significa financiar duplamente os projectos em carteira dos respectivos OCC, mas antes reforçar o orçamento para financiar projectos que se inserem na actividade corrente, habitual ou normal de OCC e que sem esse reforço não seriam executáveis no respectivo período económico.

Diferente seria apoiar ou iniciar, no âmbito e finalidade das PIP, projectos inovadores que pela sua natureza e organização nunca seriam executados sem elas.

Pela leitura das peças documentais dos projectos (por exemplo do ICEP, da DGT e da DGCC), logo se constatará que se trata de projectos correntes ou típicos dos respectivos OCC, quer quanto aos seus objectivos, quer quanto à sua natureza, quer quanto ao seu tipo de organização, quer ainda quanto ao seu sentido repetitivo relativamente aos anos anteriores. Projectos que, se não “entrassem” pelos fundos das PIP, “entrariam” seguramente por um dos próximos orçamentos do OCC.

É assim que boa parte dos projectos do ICEP, por exemplo, são mostras, feiras e exposições que periodicamente se repetem com idênticos participantes, a mesma organização, as mesmas finalidades e sempre com o apoio maior ou menor do ICEP.



Aliás, vários projectos do ICEP acabaram sendo aprovados em Comissão de Gestão do POE como PIP já na fase final da sua realização, ao abrigo da disposição transitória constante do artigo 23º da Portaria n.º 680-A/2000, de 29 de Agosto.

É, de resto, o próprio ICEP que declara reconhecer que “o lote de projectos seleccionados (...) não permite inferir claramente o carácter estruturante e inovador pretendido com os projectos PIP”, e que acrescenta “...trata-se de um lote essencialmente constituído por projectos relativos ao ano 2000, «nascidos» num enquadramento substancialmente diferente do das PIP. Com efeito, (...), uma parte significativa dos projectos foram objecto de decisão (ainda que condicionada) no âmbito dos Programas RETEX e PAIEP.2, não tendo sido enquadrados em definitivo naqueles Programas face à situação de «overbooking» dos mesmos”.

O mesmo se diga quanto aos outros OCC, onde a auditoria ao processo de triagem das propostas de ideia revelou a inexistência de critérios específicos para as PIP, compatíveis com o Plano Estratégico destas, resumindo-se o critério de triagem inicial das propostas de ideia à sua inserção no Plano de Actividades do OCC.

6.4 QUESTIONÁVEL A TRANSPARÊNCIA NA SELECÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS

Nenhum parceiro (beneficiário) foi seleccionado por concurso ou escolha limitada. Todos o foram por promoção personalizada, na sequência de contacto inicial quer do OCC quer do parceiro.

Na sua resposta, a entidade auditada questiona esta conclusão, invocando que não é obrigatória a escolha das entidades beneficiárias através do recurso a concurso ou a escolha limitada.

Dispõe o n.º 2 do artigo 10º da Portaria n.º 680-A/2000, que: “a selecção das entidades para actuarem em parceria com a Administração Pública ou que no âmbito da execução de iniciativas públicas venham a ser associadas à gestão técnica e financeira no âmbito do POE, poderá resultar de concurso, de escolha limitada ou de promoção personalizada”.

Ora, os resultados extraídos dos passos do programa de auditoria que testaram, nos respectivos OCC, o rigor na recepção, primeira análise e triagem das propostas de ideias, não foram tranquilizadoras, antes levantam algumas reservas sobre a triagem e selecção das entidades beneficiárias. Para mais quando as mesmas são frequentemente Associações Empresariais, não raras vezes “competindo” entre si, que por seu turno seleccionam, como beneficiários, as empresas que bem entendem.

Não deixa, pois, de ser exigível uma maior transparência na selecção dos parceiros ou beneficiários, a qual exigirá, porventura, o recurso aos outros métodos previstos na mencionada Portaria.

6.5 CONTRADIÇÕES E ATROPELOS NO PROCESSO DE ANÁLISE E APROVAÇÃO DAS PIP

Há evidências de a Comissão de Análise ser ignorada pela Unidade de Gestão do POE. Houve casos em que as decisões de aprovação pela Unidade de Gestão foram tomadas sobre projectos em fase final de execução, o que, embora autorizado “in extremis” pela Portaria 1216-A/2000, não deixa de evidenciar um certo descontrolo.

Mas, pior do que isso, foram decisões tomadas em sentido contrário às conclusões prévias da Comissão de Análise, ignorando os argumentos desta.

Aliás, a maioria dos projectos acaba sendo dispensada da Comissão de Análise, o órgão que, segundo as evidências, tem condições para ser o mais rigoroso.

Na sua resposta, o auditado, embora reconhecendo deficiências relativamente aos primeiros projectos aprovados, garante que o processo de decisão foi aperfeiçoado e que continuarão a ser introduzidas melhorias neste domínio.

6.6 NÃO HÁ EVIDÊNCIA DE CONSISTÊNCIA E COERÊNCIA NOS FUNDAMENTOS DE EXIGÊNCIA/DISPENSA DA COMISSÃO DE ANÁLISE

Não há evidência de consistência e coerência nos fundamentos de dispensa (ou de exigência) da Comissão de Análise. Essa é uma decisão conjunta do GCPFP, do Gestor do POE e do OCC.

6.7 NÃO SÃO FIÁVEIS OS ORÇAMENTOS, BASE FUNDAMENTAL DO CONTROLO DAS DESPESAS

Não há evidências dos orçamentos apresentados serem devidamente fundamentados nas suas componentes e, em especial, na componente preços/tarifas. Algumas vezes nem mesmo na sua componente quantidade.

Nos orçamentos não se fundamenta a selecção de certas entidades prestadoras de serviço (designadamente consultores ou agentes), nem os tarifários por estas praticados. Não há evidência de qualquer responsabilização nominal pela escolha dos fornecedores, prestadores de serviço, agencias e intermediários. Não há evidência de análises de eficiência sobre os preços e quantidades, ainda que pontuais, nem de avaliações de idoneidade dos fornecedores.

Insuficiências tanto mais importantes quanto é certo estarmos perante altas taxas de comparticipação e perante despesas com serviços intangíveis, tais como, apoio técnico, consultadoria técnica, agenciamentos, mailings, publicidade, promoção, folhetos e desdobráveis, organização de seminários, despesas de viagem e estadia, refeições e outros.

Não se fundamenta nem se controla a valorização e realização das despesas não elegíveis, as quais nem por isso devem ser esquecidas, pois representam parte de um contrato global de investimento que deve ser realizado por todos os parceiros de forma eficiente, económica e eficaz.

O facto de as despesas previstas e elegíveis se realizarem não significa que sejam por si económicas, eficientes e eficazes, nem que as entidades fornecedoras ou prestadoras de serviços tenham sido as mais idóneas e competitivas.

Na sua resposta o auditado alega que *“a elegibilidade das despesas pressupõe sempre a verificação da adequação e razoabilidade dos custos face aos objectivos visados, aplicando-se para tal as obrigações constantes do Despacho n.º 3007 / 2001 do ME, de 13 de Fevereiro, bem como as regras estipuladas na cláusula 7ª da minuta do contrato-programa homologada, cláusula essa que obriga os promotores a uma transparência total na selecção dos prestadores de serviços. Adicionalmente, são tidas em atenção todas as regras vertidas em Fichas de Interpretação homologadas pelo Gestor”*.

Não se ignora o citado despacho nem as regras, recentes, constantes das fichas de interpretação, que procuram padronizar certos encargos específicos com hardware informático, com consultadoria externa, com honorários de especialistas, formação profissional, viagens e estadias, construção e adaptações de edifícios e pouco mais.

Porém, a sua aplicação é bastante condicionada por se referirem a padrões de despesa que nem sempre pesam no total dos orçamentos e que podem e são facilmente substituídos pela facturação de empresas



prestadoras de outros serviços, como, por exemplo, alugueres de espaços, folhetos, publicidade, mailings, spots nas rádios, consultadoria e mediação internacional especializada, materiais, mostruários, relações públicas, segurança, etc.

O facto é que os orçamentos não são devidamente fundamentados nem detalhados, sendo omitidos os fornecedores e prestadores de serviços, o que torna o controlo e verificação só possível, à posteriori.

No caso da CERTICOM, por exemplo, chega a declarar-se a dado passo que a viabilidade e sustentabilidade económica da entidade beneficiária (fundada pelas principais associações do sector da construção civil e obras públicas) depende do apoio a conceder.

O GFP e os OCC controlam, de facto, os limites de comparticipação sobre as despesas totais elegíveis, mas isso não significa que esse controle tenha a mesma eficácia quanto ao valor total dessas despesas, sua economia e eficiência.

6.8 INADEQUAÇÃO DOS ORÇAMENTOS AOS OBJECTIVOS A PROSEGUIR

São questionáveis taxas de comparticipação de 75% e mais, em viagens, estadias, refeições, bebidas, “mailings”, “spots” radiofónicos, convites a personalidades políticas e culturais, aluguer de espaços, publicidade, promoções, consultadoria não especificada, apoio técnico de outras associações, enfim, em diversas despesas intangíveis que, se suportadas pelos privados, mais os responsabilizariam pelo sucesso económico dos projectos.

A União Europeia admite comparticipações até 50%, em feiras, desfiles, exposições, exclusivamente para PME, e, apenas na primeira participação, não já em segundas e terceiras participações, como é o caso.

6.9 NÃO É FIÁVEL O ACOMPANHAMENTO E CONTROLO DA GESTÃO E EXECUÇÃO DOS PROJETOS

Não há evidência de um adequado acompanhamento e controlo da gestão e execução dos projectos por parte dos OCC.

O acompanhamento e avaliação dos projectos por entidades técnicas independentes, ou não é feito, ou é claramente insuficiente.

Só 12% dos projectos homologados tem GTA – Grupo Técnico de Acompanhamento designado.

Dos 8 projectos com GTA designado, apenas nos foi apresentada uma única acta, datada de 17 de Janeiro de 2002 (posterior ao início da elaboração do programa de trabalho desta auditoria junto da entidade auditada), relativa à primeira reunião do GTA, para o projecto 02/00038 – Vitrocristal/DGI – CONVIR – Multiáreas – calendarizado para 01/2001 – 12/2002 – homologado em 25 de Julho de 2001.

Nem mesmo as decisões da Unidade de Gestão e do próprio GCPFP, quanto ao especial acompanhamento e avaliação de execução e impacte para certos projectos, são cumpridas ao nível dos respectivos OCC.

É o caso por exemplo do projecto 33/00438 – APICCAPS/ICEP – MOCAP – 2002 – Internacionalização – calendarizado para 12/2000 – 12/2002, homologado em 14 de Novembro de 2001, que foi aleatoriamente seleccionado entre os poucos projectos com recomendação expressa da

Unidade de Gestão para que fossem acompanhados e avaliados global e rigorosamente no seus impactes.

Não obstante tal recomendação, não nos foi apresentado qualquer documento que comprovasse a designação de um GTA, nem qualquer acta ou documento que atestasse o seu acompanhamento por entidade idónea independente, nem qualquer avaliação intermédia ou relatório de execução.

Há projectos como, por exemplo, o projecto 02/00018 - ICEP – “Promoção imagem Portugal Brasil e EUA” e o projecto 02/00003 - ICEP – Tennis Masters Cup, Lisboa 2000, que não apresentam qualquer relatório de avaliação de execução, intermédia ou final, nem qualquer apuramento de indicadores de realização (física e financeira), de resultado, de acompanhamento ou de impacte, apesar de terminados em Dezembro de 2000.

Acresce que o projecto 02/00003 - ICEP – Tennis Masters Cup apresentava, até 4 de Março de 2002, um relatório de encerramento não assinado nem datado, incoerente nos seus termos, e um dossier de comprovação de despesas (com uma nota à margem dizendo “NÃO DEFINITIVO”) denunciando vários pagamentos, num total de milhares de contos, sem factura e/ou sem recibo (alguns por caixa) e um último de mais de 255 mil contos sem qualquer registo contabilístico.

É certo que, devido aos esclarecimentos solicitados pelos Auditores, o dossier de comprovação de despesas e respectiva documentação justificativa acabou sendo preparado, mas, ainda assim, com 2 anos de atraso e sem que fosse encontrada qualquer justificação para o mesmo.

De notar a este propósito que a entidade promotora do evento acaba por receber pelos custos da organização do Tennis Masters Cup, que o ICEP suporta na sua quase totalidade, pelos serviços que presta e ainda pelos camarotes e bilhetes que vende ao ICEP (vários milhares de contos).

Não há, por outro lado, evidência de qualquer controlo sobre a forma como as entidades beneficiárias cumprem e valorizam as prestações que lhes competem e, em particular, sobre as despesas não elegíveis.

Existe, pelo contrário, evidência da falta de rigor que certas entidades beneficiárias colocam na indicação das despesas elegíveis.

Alguns projectos de parceria e quase todos os projectos de iniciativas públicas, não apresentam certificação das despesas pelo ROC - Revisor Oficial de Contas ou de qualquer outra entidade independente, como seria aconselhável relativamente às últimas e obrigatório no tocante às primeiras.

Na sua resposta o auditado reconhece que “esta é uma matéria prioritária” e que estão previstas iniciativas tendentes ao seu aperfeiçoamento.

6.10 NÃO É FIÁVEL A AVALIAÇÃO DOS PROJECTOS

Não há evidência de uma avaliação fiável dos projectos, resumindo-se esta, as mais das vezes, a uma auto-avaliação ou a simples inquérito aos beneficiários.

A bateria de indicadores dos projectos, em geral não cumpre os critérios estabelecidos de rendibilidade (os resultados devem corresponder na medida do tempo e de outros meios que lhe foram afectos), de validade (devem medir efectivamente aquilo a que se destinam), de fiabilidade (verificáveis nos objectivos) e pertinência (devem relacionar-se com os objectivos do projecto). Acresce que nem mesmo essas baterias são apuradas.

São exemplos disso os projectos acima referidos e o projecto 02/00022 - IAPMEI /IPJ – Mobilizar – “Empreendedorismo” – calendarizado para 08/2000, 08/2002, o qual apresenta uma cópia do Relatório



Intercalar de Novembro de 2001 feito pela própria SAJE 2000 – Sistema de Apoio a Jovens Empresários (uma das entidades competentes e beneficiárias), que não ultrapassa o nível de uma auto-avaliação.

Outro exemplo é dado pelo projecto 02/00023 – APICCAPS/ICEP – MOCAP – 2001 – Internacionalização – calendarizado para 1/09/2000 – 30/06/2001, homologado em 21 de Março de 2001 – que apresenta um relatório anual global de execução desdobrado por vários relatórios parcelares de execução. Qualquer deles uma auto-avaliação dos beneficiários.

Analisados os dossiers de comprovação das despesas deste projecto, foi constatado um pagamento de 5.740.522\$ registado na contabilidade apenas com indicação da data da factura e vários recibos consubstanciados em OPI – Ordens de Pagamento Internacionais, as quais só constituem prova de recebimento se direccionadas para o emitente da factura, o que não foi possível confirmar.

Relativamente a esta matéria, assim como à do ponto seguinte, o auditado, embora reconheça as conclusões como verdadeiras, informa que “a situação tem vindo a ser corrigida” e que se continua a “incrementar melhorias”

6.11 A ECONOMIA, EFICIÊNCIA E EFICÁCIA DOS FUNDOS INVESTIDOS NOS PROJECTOS NÃO É ESTIMADA.

Os projectos não apresentam elementos que permitam concluir, com objectividade, sobre a economia, a eficiência e eficácia dos fundos públicos aplicados. Tanto os projectos acima referidos como todos os outros analisados não apresentam nenhum elemento que permita concluir sobre a economia, eficiência e eficácia dos meios mobilizados ou sobre os resultados e impactes estruturantes no respectivo domínio, ou ainda sobre o nível de desenvolvimento dos projectos como medidas de carácter geral que devem reforçar a economia nacional.

Não há evidência de qualquer esforço de avaliação da rendibilidade dos projectos. Não há evidência de qualquer controlo sobre a eficiência dos preços praticados nem sobre a qualidade, idoneidade e forma de selecção dos fornecedores ou prestadores de serviço.

Nalguns casos os projectos foram em boa parte executados por empresas de consultadoria contratadas sem que conste do processo fundamentação válida para a sua escolha (por exemplo: Projecto 02/00018 – ICEP – “Promoção imagem Portugal Brasil e EUA” – internacionalização – calendarizado para 01/2000, 12 / 2000 e homologado a 29 de Dezembro de 2000 e outros).

6.12 CARECE DE MELHOR FUNDAMENTAÇÃO A FIXAÇÃO UNIFORME DE UMA DURAÇÃO MÁXIMA DE DOIS ANOS PARA OS PROJECTOS

Esta duração máxima tem vindo a ser de um modo geral respeitada. Ainda assim, relativamente ao projecto 02/00022 – IAPMEI/IPJ – Mobilizar – “Empreendedorismo” – calendarizado para 08/2000 - 08/2002 e homologado a 9 de Março de 2001, é questionável *se se terá recorrido ao expediente das “fases” para o enquadrar nos dois anos de prazo, visto* que foi constituído para servir de plataforma, base de sustentação e desenvolvimento da iniciativa SAJE 2000 programada para 3 anos.

Valem idênticas considerações para o projecto 02/00009 - APICCAPS / ICEP – Internacionalização do sector do calçado, calendarizado para 01/01/2000 – 30 /11/2000, homologado em 29 de Dezembro de 2000.

Na sua resposta, o auditado sustenta que existe suporte legal para a fixação uniforme de uma duração máxima de dois anos para os projectos.

Todavia, não fora o recurso ao expediente das fases, e alguns projectos violariam a disposição normativa limitativa dos dois anos.

Daqui que se justifique uma análise à fundamentação *técnica* desta limitação legal ou então o seu rigoroso cumprimento.

6.13 NO QUE RESPEITA ÀS PIP, NÃO HÁ EVIDÊNCIA DE UM FUNCIONAMENTO COMPETENTE DA ÁREA DE FISCALIZAÇÃO DO POE

Não há evidência de qualquer auditoria interna realizada a qualquer dos projectos seleccionados. Também não existem normas de controlo interno (p.ex. padronização de preços e quantidades, sistemas de responsabilização nominal pela escolha de fornecedores, prestadores de serviços, agenciadores e outros) ou evidências de análises de eficiência por amostragem, sobre a qualidade e valorização dos bens e serviços prestados ou sobre a selecção dos fornecedores (assessores, consultores, produtores, promotores, *mailings*, publicidade, etc.).

É claramente insuficiente o desempenho da área de fiscalização e controlo do POE, no que respeita às PIP.

A Área de Fiscalização da Comissão de Gestão do POE (AF – POE), sem evidenciar quaisquer factos que contradigam os apurados, discorda desta conclusão.

Em resumo, invoca para tal:

- O suposto desconhecimento manifestado no relato de auditoria sobre a legislação aplicável;
- O suposto desconhecimento manifestado no relato de auditoria sobre a segregação devida de funções entre a gestão e o controlo, o qual teria levado a responsabilizar a área de Fiscalização do POE, e não os serviços de verificação e controlo dos OCC, pelas deficiências encontradas;
- O suposto desconhecimento manifestado no relato de auditoria sobre as competências legais do controlo de 1º nível a que pertence a Área de Fiscalização do POE e que supostamente a impediria de se imiscuir na esfera de competência dos OCC;
- O facto da Área de Fiscalização do POE só no último trimestre de 2001 ter ficado habilitada a iniciar os trabalhos e, finalmente,
- O plano ou programa de acções que tem previstas para o futuro.

O suposto desconhecimento manifestado no relato de auditoria sobre a legislação aplicável não tem fundamento.

Na legislação que ora cita como *“introdução sobre o tema”*, é a Área de Fiscalização do POE que omite dois diplomas essenciais: O DL n.º 173/99, de 20 de Maio, que estabelece as regras e procedimentos a adoptar para a elaboração do relatório a emitir no encerramento das diferentes formas de intervenção do QCA III e o DL n.º 166/98, de 25 de Junho, que instituiu o sistema de controlo interno da Administração Financeira do Estado, designado abreviadamente por SCI, colocado na dependência do Governo e em especial articulação com o Ministério das Finanças.



Quanto ao suposto desconhecimento manifestado no relato de auditoria sobre a devida segregação de funções entre a gestão e o controlo, é um princípio básico do Sistema Nacional de Controlo que *os diferentes níveis de controlo, ainda que devam ser devidamente articulados, são sempre supletivos e não excludentes*. Os diferentes níveis de controlo não são, assim, estratos estanques de responsabilidade são antes áreas sobrepostas de responsabilidade.

Acresce que *dinamizar, promover e coordenar* acções de fiscalização, normas de controlo interno, apuramento de áreas de risco, padronização de despesas e custos ou actualização das existentes, testes à escolha de fornecedores, testes à economia e eficiência dos custos, testes à fundamentação e detalhe dos orçamentos, e outras acções próprias do controlo, *não significa ser o controlo de 1º nível a executá-los*.

Será sem dúvida responsabilidade do controlo de 1º nível promover a articulação da informação com os auditores dos beneficiados.

Em qualquer caso, não deixa de ser responsabilidade do controlo de 1º nível garantir a implementação e articular essas acções de fiscalização (cf. os artigos 42º e 43º do DL n.º 54-A/2000, de 7 de Abril; a alínea e) do artigo 38º do Regulamento (CE) 1260/1999, de 21 de Junho; o artigo 10º Regulamento (CE) n.º 438/2001 da Comissão, de 2 de Março; o artigo 7º da Secção II da Portaria n.º 684/2001, de 5 de Julho; o artigo 5º do DL n.º 168/2001, de 25 de Maio; o n.º 4 do Anexo “Orientações Metodológicas e Processuais - FEDER e FSE do Plano Estratégico, além de outros).

Quanto ao facto da Área de Fiscalização do POE só no último trimestre de 2001 ter ficado habilitada a iniciar os trabalhos, dir-se-á que nos OCC sempre estiveram disponíveis órgãos de controlo próprios que deveriam ter sido articulados com o controlo do auditado.

6.14 CONCLUSÃO SOBRE A ECONOMIA, EFICIÊNCIA E EFICÁCIA DOS FUNDOS PÚBLICOS APLICADOS NAS PARCERIAS

Face ao acima exposto é fortemente questionável a economia, eficiência e eficácia dos fundos públicos aplicados nas parcerias, tendo em conta sete pontos principais:

- *A exclusão das PPP (“profit center”) do âmbito das PIP (“cost center”), com taxas de participação das despesas que chegam aos 100%;*
- *As deficiências graves na avaliação dos projectos;*
- *As deficiências na definição e cálculo das baterias de indicadores;*
- *As deficiências graves no controlo de execução e de custos;*
- *A ausência de controlo interno sobre áreas de risco óbvio;*
- *Rendibilidade muito questionável;*
- *Mais de 100 milhões de euros, correspondentes a 61% dos fundos públicos aplicados via PIP, destinaram-se a objectivos tão gerais e vagos como a promoção da imagem de Portugal, a internacionalização da economia (feiras, desfiles e exposições anuais) ou ainda a cooperação, observação, informação e apoio especializado (consultadorias) às PME (cf. ponto 5.3).*



7 – EMOLUMENTOS

Nos termos dos art^{os} 1º, 2º, 10º e 11º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31/5, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28/8, e 3-B/2000, de 4/4, em conformidade com a nota de emolumentos constante do ANEXO B, são devidos emolumentos no montante de 1 551,65 €, a suportar pelo Gabinete do Gestor do Programa Operacional da Economia.

8 – DETERMINAÇÕES FINAIS

- 8.1. O presente relatório deverá ser remetido:
 - a) Ao Governo, mais concretamente, aos Ministros da Economia e de Estado e das Finanças;
 - b) À Assembleia da República, mais concretamente, ao seu Presidente e às Comissões Parlamentares de Economia e Finanças e de Execução Orçamental;
 - c) Ao Gestor do Programa Operacional da Economia.
- 8.2. Após a entrega do relatório às entidades referidas, poderá o mesmo ser divulgado pelos meios de Comunicação Social e no *site* do Tribunal.
- 8.3. Uma síntese deste relatório deverá ser integrada no anteprojecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000.
- 8.4. Expressa-se ao Gestor do Programa Operacional da Economia e às demais entidades onde também decorreu a auditoria, bem como aos seus responsáveis e funcionários, o apreço do Tribunal pela disponibilidade revelada e pela colaboração prestada ao longo do desenvolvimento desta acção.
- 8.5. Um exemplar do presente relatório deverá ser remetido ao Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos dos art^{os} 29º, n.º 4, e 54º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

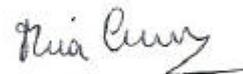
Aprovado em Subsecção da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 27 de Junho de 2002

O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR

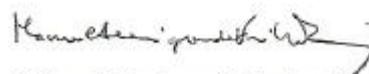


(José Alves Cardoso)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS



(António José Avérous Mira Crespo)



(Manuel Henrique de Fretas Pereira)



ANEXO A – MAPAS

DOTAÇÕES ORÇAMENTAIS - FEDER E FUNDOS NACIONAIS					
MEDIDAS C/ PIP	MEDIDA		PIP		PIP/ Medida
	\$ contos	€ milhões	\$ contos	€ milhões	%
2.1	52.215.336	260,449	9.000.000	45,000	17
2.2	21.269.336	106,091	4.000.000	20,000	19
2.4	94.560.142	471,644	3.667.000	18,335	4
3.1	8.260.059	41,201	500.000	2,500	6
3.3	33.168.744	165,445	9.000.000	45,000	27
3.4	62.064.215	309,575	9.000.000	45,000	15
3.5	27.733.333	138,333	27.733.333	138,333	100

DOTAÇÕES ORÇAMENTAIS - FSE E FUNDOS NACIONAIS					
MEDIDAS C/ PIP	MEDIDA		PIP		PIP/ Medida
	\$ contos	€ milhões	\$ contos	€ milhões	%
2.3B	63.525.929	316,866	12.705.167	63,526	20

DOTAÇÕES ORÇAMENTAIS - FUNDOS COMUNITÁRIOS E NACIONAIS					
MEDIDAS C/ PIP	MEDIDA		PIP		PIP/ Medida
	\$ contos	€ milhões	\$ contos	€ milhões	%
Medidas com PIP	362.797.038	1.809,604	75.605.500	378	21
Total POE	821.648.612	4.098,366	75.605.500	378	9

FUNDOS PÚBLICOS (NACIONAIS E COMUNITÁRIOS: FEDER)

Un: Contos

Medida/ Acção	Dotação Global	Meta p/ Dt. Eficiência	Dotação LVT	Projectos Entrados		Projectos Homologados			
				N.º	Investimento	N.º	Investimento	Inv. Elegível	Desp. Pública
2.1 Apoiar actividades e produtos de dimensão estratégica									
2.1.B Parcerias e iniciativas públicas	9.000.000	4.052.951	200.000	13	5.915.333	11	4.825.529	4.644.214	3.915.005
2.2 Mobilizar novas ideias e novos empresários	4.000.000	1.811.078	243.333	6	3.362.468	2	1.541.386	1.371.948	1.123.437
2.2.A2 Parcerias e iniciativas públicas	3.500.000	1.574.090	175.000	5	2.248.424	1	427.342	377.904	377.904
2.2.E2 Parcerias e iniciativas públicas	500.000	236.988	68.333	1	1.114.044	1	1.114.044	994.044	745.533
2.4 Fomentar novos espaços de desenvolvimento económico									
2.4.C Parcerias e Iniciativas públicas	3.667.000	1.751.742	550.050	1	1.500.686	0	0	0	0
Eixo 2 Promover áreas estratégicas para o desenvolvimento	16.667.000	7.615.771	993.383	20	10.778.487	13	6.366.915	6.016.162	5.038.442
3.1 Dinamizar os sistemas tecnológico, de qualidade e de formação									
3.1.B7 Parcerias e iniciativas públicas	500.000	450.000	0	0	0	0	0	0	0
3.3 Apoiar o associativismo e a informação empresarial									
3.3.B PIP no apoio à coop., observ., inform. e apoio especializado	9.000.000	4.387.450	1.120.000	17	6.710.095	13	4.981.422	4.931.460	4.421.622
3.4 Consolidar e alargar as formas de financiamento das empresas									
3.4.C PIP na actuação s/factores indutores da inovação fin	9.000.000	4.379.503	1.636.667	0	0	0	0	0	0
3.5 Promover o país e internacionalizar a economia	27.733.333	12.085.020	0	43	18.207.708	35	15.755.173	14.704.369	12.178.403
3.5.A Informação internacional	666.666	290.505	0	3	1.466.023	1	79.775	67.325	67.325
3.5.B Acções colectivas de acesso a mercados	10.066.666	4.386.630	0	31	9.921.943	25	8.855.656	8.020.145	5.986.951
3.5.C Promoção da imagem de Portugal	17.000.000	7.407.885	0	9	6.819.742	9	6.819.742	6.616.899	6.124.127
Eixo 3 Melhorar a envolvente empresarial	46.233.333	21.301.973	2.756.667	60	24.917.803	48	20.736.595	19.635.829	16.600.025
TOTAL	62.900.333	28.917.744	3.750.050	80	35.696.290	61	27.103.510	25.651.991	21.638.467



FUNDOS PÚBLICOS (NACIONAIS E COMUNITÁRIOS: FSE)

Un: Contos

Medida/ Acção	Dotação Global	Meta p/ Dt. Eficiência	Dotação LVT	Projectos Entrados		Projectos Homologados			
				N.º	Investimento	N.º	Investimento	Inv. Elegível	Desp. Pública
2.3.B Formação em Parcerias e Iniciativas Públicas	12.705.167	5.103.583	1.091.390	7	2.833.137	4	1.593.812	1.527.296	1.363.226
2.1 Apoiar actividades e produtos de dimensão estratégica									
2.1.B Parcerias e iniciativas públicas				2	789.896	2	789.896	757.498	730.963
2.2 Mobilizar novas ideias e novos empresários				1	71.131	0	0	0	0
2.2.A2 Parcerias e iniciativas públicas				1	71.131	0	0	0	0
2.2.E2 Parcerias e iniciativas públicas				0	0	0	0	0	0
2.4 Fomentar novos espaços de desenvolvimento económico									
2.4.C Parcerias e Iniciativas públicas				1	91.543	0	0	0	0
Eixo 2 Promover áreas estratégicas para o desenvolvimento				4	952.570	2	789.896	757.498	730.963
3.1 Dinamizar os sistemas tecnológico, de qualidade e de formação									
3.1.B7 Parcerias e iniciativas públicas				0	0	0	0	0	0
3.3 Apoiar o associativismo e a informação empresarial									
3.3.B PIP no apoio à coop., observ., inform. e apoio especializado				2	803.916	2	803.916	769.798	632.263
3.4 Consolidar e alargar as formas de financiamento das empresas									
3.4.C PIP na actuação s/factores indutores da inovação fin				0	0	0	0	0	0
3.5 Promover o país e internacionalizar a economia				1	1.076.651	0	0	0	0
3.5.A Informação internacional				1	1.076.651	0	0	0	0
3.5.B Acções colectivas de acesso a mercados				0	0	0	0	0	0
3.5.C Promoção da imagem de Portugal				0	0	0	0	0	0
Eixo 3 Melhorar a envolvente empresarial				3	1.880.567	2	803.916	769.798	632.263

Ponto de Situação do POE por Sectores em 2001-01-11					
Un: Contos					
Medida	Sector	Projectos Aprobados			
		NºProj.	Investimento	Aplic. Relev	Desp. Pública
Medida 2.1 B	Indefinido				
	Indústria	6	3.115.012	3.104.812	2.757.222
	Construção				
	Comércio				
	Turismo	3	1.072.154	917.659	586.021
	Serviços	1	596.582	592.162	549.828
	Outros	1	41.780	29.580	21.933
Total		11	4.825.528	4.644.213	3.915.004
Medida 2.2.A2	Indefinido				
	Indústria	1	427.342	377.904	377.904
	Construção				
	Comércio				
	Turismo				
	Serviços				
	Outros				
Total		1	427.342	377.904	377.904
Medida 2.2.E1	Indefinido				
	Indústria	1	1.114.044	994.044	745.533
	Construção				
	Comércio				
	Turismo				
	Serviços				
	Outros				
Total		1	1.114.044	994.044	745.533
Medida 2.3C	Indefinido				
	Indústria	3	913.321	737.747	737.747
	Construção				
	Comércio				
	Turismo				
	Serviços				
	Outros	7	1.550.037	1.447.086	1.447.086
Total		10	2.463.358	2.184.833	2.184.833
Medida 2.4C	Indefinido				
	Indústria				
	Construção				
	Comércio				
	Turismo				
	Serviços				
	Outros				
Total		0	0	0	0
Medida 3.3	Indefinido	0	0	0	0
	Indústria	13	2.052.849	1.912.991	1.556.959
	Construção	2	540.499	517.295	421.403
	Comércio	16	3.807.497	3.598.393	2.926.847
	Turismo	6	570.369	552.208	439.112
	Serviços	0	0	0	0
	Outros	55	5.949.494	4.859.901	2.749.376
Total		92	12.920.708	11.440.788	8.093.697
Medida 3.3A	Indefinido	0	0	0	0
	Indústria	10	827.714	702.871	385.702
	Construção	0	0	0	0
	Comércio	10	964.416	767.055	459.940
	Turismo	5	284.773	266.612	153.516
	Serviços	0	0	0	0
	Outros	54	5.862.383	4.772.790	2.672.917
Total		79	7.939.286	6.509.328	3.672.075
Medida 3.3A1	Indefinido				
	Indústria	10	827.714	702.871	385.702
	Construção				
	Comércio	10	964.416	767.055	459.940
	Turismo	5	284.773	266.612	153.516
	Serviços	0	0	0	0
	Outros	54	5.862.383	4.772.790	2.672.917
Total		79	7.939.286	6.509.328	3.672.075



Ponto de Situação do POE por Sectores em 2001-01-11					
					Un: Contos
Medida	Sector	Projectos Aprovados			
		NºProj.	Investimento	Aplic. Relev	Desp. Pública
Medida 3.3A2	Indefinido				
	Indústria	0	0	0	0
	Construção	0	0	0	0
	Comércio	0	0	0	0
	Turismo	0	0	0	0
	Serviços	0	0	0	0
	Outros	0	0	0	0
	Total	0	0	0	0
Medida 3.3B	Indefinido				
	Indústria	3	1.225.135	1.210.120	1.171.257
	Construção	2	540.499	517.295	421.403
	Comércio	6	2.843.081	2.831.338	2.466.907
	Turismo	1	285.596	285.596	285.596
	Serviços	0	0	0	0
	Outros	1	87.111	87.111	76.459
	Total	13	4.981.422	4.931.460	4.421.622
Medida 3.5	Indefinido	0	0	0	0
	Indústria	15	6.142.437	5.381.288	4.512.252
	Construção	0	0	0	0
	Comércio	3	2.719.854	2.664.526	2.167.863
	Turismo	3	1.884.191	1.778.119	1.777.294
	Serviços	2	368.020	364.669	339.843
	Outros	12	4.640.671	4.515.767	3.381.150
	Total	35	15.755.173	14.704.369	12.178.402
Medida 3.5 A	Indefinido				
	Indústria				
	Construção				
	Comércio	1	79.775	67.325	67.325
	Turismo				
	Serviços				
	Outros				
Total	1	79.775	67.325	67.325	
Medida 3.5 B	Indefinido				
	Indústria	12	3.090.841	2.419.482	1.861.100
	Construção				
	Comércio	1	1.427.693	1.391.796	988.201
	Turismo				
	Serviços	1	105.446	102.095	77.269
	Outros	11	4.231.676	4.106.772	3.060.380
Total	25	8.855.656	8.020.145	5.986.950	
Medida 3.5 C	Indefinido				
	Indústria	3	3.051.596	2.961.806	2.651.152
	Construção				
	Comércio	1	1.212.386	1.205.405	1.112.337
	Turismo	3	1.884.191	1.778.119	1.777.294
	Serviços	1	262.574	262.574	262.574
	Outros	1	408.995	408.995	320.770
Total	9	6.819.742	6.616.899	6.124.127	
TOTAL	Indefinido	0	0	0	0
	Indústria	39	13.765.005	12.508.786	10.687.617
	Construção	2	540.499	517.295	421.403
	Comércio	19	6.527.351	6.262.919	5.094.710
	Turismo	12	3.526.714	3.247.986	2.802.427
	Serviços	3	964.602	956.831	889.671
	Outros	75	12.181.982	10.852.334	7.599.545
	Total	150	37.506.153	34.346.151	27.495.373



ANEXO B – NOTA DE EMOLUMENTOS

(Nos termos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (RJETC), aprovado pelo Dec. Lei n.º 66/96, de 31/5, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28/8 e 3-B/2000, de 4/4).

Departamento de Auditoria III – DA III

Proc.º n.º 47/01 AUDIT

Relatório n.º 21/2002 - 2ª Secção

Entidade fiscalizada: Gestor do Programa Operacional da Economia

Entidade devedora: Gabinete do Gestor do Programa Operacional da Economia

Regime jurídico: AA X
AAF

Unid: euros

Table with columns: Descrição, BASE DE CÁLCULO (Custo Standard a), Unidade Tempo, Receita Própria / Lucros, Valor. Rows include: Acções fora da área da residência oficial, Acções na área da residência oficial, Emolumentos calculados, Limite máximo (VR) b, Limite mínimo (VR) c, Emolumentos a pagar d.

a) Cf. Resolução n.º 4/98-2ªS e Resolução n.º 3/2001-2ª S.
b) Art. 10º, n.º 1 – do RJETC.
c) Art. 10º, n.º 2 – do RJETC.
d) Entidade abrangida pelo limite mínimo nos termos do art. 10, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 66/96.

O Coordenador da Equipa de Auditoria

Handwritten signature of the Auditor Team Coordinator



**ANEXO C
RESPOSTADA
ENTIDADE
AUDITADA**



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

POR PROTOCOLO

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

Sua referência Sua comunicação de Nossa referência Data:
Proc. nº 47/01 – AUDIT – DA III.1 **1249** **10/05/2002**

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

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

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

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

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

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

GPF/MJB/MJC

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

1



S. R.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA

GABINETE DE GESTÃO DO POE

GPF – Gabinete de Coordenação de Parcerias e Formação Profissional

No entanto, consideramos importante esclarecer previamente duas questões fundamentais:

I) A constituição da amostra:

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

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

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

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

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

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

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

GPF/MJB/MJC

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

2

AmZ



S. R.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA

GABINETE DE GESTÃO DO POE

GPF – Gabinete de Coordenação de Parcerias e Formação Profissional

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

GPF/MJB/MJC

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

3



MINISTÉRIO DA ECONOMIA

GABINETE DE GESTÃO DO POE

GPF – Gabinete de Coordenação de Parcerias e Formação Profissional

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

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

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

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

(ver em anexo II detalhe sobre divulgação efectuada)

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

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

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

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

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

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

GPF/MJB/MJC

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

4

Cur2



S. R.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA

GABINETE DE GESTÃO DO POE

GPF – Gabinete de Coordenação de Parcerias e Formação Profissional

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

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

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

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

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

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

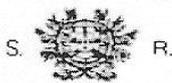
No último parágrafo deste ponto é recomendado: “Em vez de ser responsabilidade da entidade beneficiária, a contratação dos serviços do ROC deveria ser da responsabilidade da Área de Fiscalização do POE, para assegurar uma perfeita e imediata articulação entre as duas entidades, mesmo que os respectivos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

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

GPF/MJB/MJC

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

5



S. R.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA

GABINETE DE GESTÃO DO POE

GPF – Gabinete de Coordenação de Parcerias e Formação Profissional

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

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

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

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

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

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

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

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

(Ver caderno de encargos em anexo III)

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

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

GPF/MJB/MJC

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

6 *Amz*



S. R.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA

GABINETE DE GESTÃO DO POE

GPF – Gabinete de Coordenação de Parcerias e Formação Profissional

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

GPF/MJB/MJC

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

7 *Carz*



MINISTÉRIO DA ECONOMIA

GABINETE DE GESTÃO DO POE

GPF – Gabinete de Coordenação de Parcerias e Formação Profissional

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

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

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

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

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

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

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

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

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

GPF/MJB/MJC

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

8 *Amz*



S. R.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA

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

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

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

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

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

Com os melhores cumprimentos,

Lisboa, 9 de Maio de 2002

P. T. Lopes
P. A Comissão de Gestão

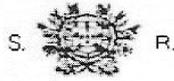


Anexo I - Informação interna Nº 12/FC/2002, Ofício ICEP com refº GPOE 02/01.37/09.59/FB, Ofício ADM/DRIE - Reº 35012 do IAPMEI, Ofício DGT refº Nº 2002/87 DSECT-DEI, Fax DGCC refº 2446/2002/DG7DGCC
Anexo II – Documentação referente à divulgação do enquadramento das PIP no POE.
Anexo III – Caderno de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

GPF/MJB/MJC

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

REC 14 05 02 11645⁹



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

ANEXO I

GPF/MJB/MJC

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

10

P



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

POE - GPF
24 ABR. 2002
ENTRADA
N.º 301 Loureiro

À Sr. Maria José Brito
para dar o seu parecer no
relatório do relatório de Aud. Fin.
JEB
02.05.06

INFORMAÇÃO INTERNA Nº 12/FC/2002

Para: COMISSÃO DE GESTÃO DO POE

cc: ENGA. MARIA JOSÉ BRITO - GPF

De: FISCALIZAÇÃO E CONTROLO

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

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

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





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

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

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

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

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

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

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

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

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

que só no segundo semestre de 2001 ficou concluída.

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

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

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

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

² Mencionado na pág.37 do relatório

³ Versão de 31 de Julho de 2001

Mód. 2



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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mod. 2

F:\POE\economia\Informações Internas\INF-Audit TC às PIP - contraditório.doc - VS

3



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

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

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

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

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

acções de controlo promovidas pelos Organismos

acções de controlo promovidas pelo GGPOE⁶

tal com se apresentam a seguir:

ACÇÕES DE CONTROLO PROMOVIDAS PELOS ORGANISMOS

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

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

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

⁶ Antes referenciadas como de controlo sub-sistémico


Mód. 2



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

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

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

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

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

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

ACÇÕES DE CONTROLO PROMOVIDAS PELO GGPOE

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

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

⁷ Portaria nº 684/2001, já referida

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



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

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

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

As acções de controlo promovidas pelo GGPOE possuem manual específico.

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

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

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

Comentários sobre pontos do relatório de auditoria do TC

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

Mod. 2



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

MINISTÉRIO DA ECONOMIA
GABINETE DE GESTÃO DO POE

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

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

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

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

À consideração superior

LISBOA, 23 DE ABRIL DE 2002

ARTUR VIEIRA SANTOS
Fiscalização e Controlo

03/05/02

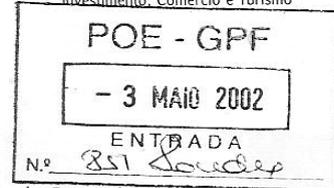
007618 icep|portugal

Investimento, Comércio e Turismo

ENTREGUE EM MÃO

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

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



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

Assunto: Programa Operacional da Economia – Medida 3,5
Auditoria do Tribunal de Contas

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

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

Com os melhores cumprimentos,

A ADMINISTRADORA



PIEIDADE VALENTE

anexos.

Memorando

Data: 01.05.02

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

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

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

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

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

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

www.icep.pt

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

Pessoa Colectiva de Direito Público nº 501 301 020



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

Parte 1 - Conclusões do Tribunal de Contas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Refira-se, a este propósito, que foi feito um exercício de definição de taxas de comparticipação diferenciadas, dele tendo resultado uma gradação das taxas consoante a natureza e a relevância das despesas. No que se refere à Medida 3,5, têm sido escrupulosamente cumpridas as taxas em vigor. Contudo, é sempre possível introduzir melhorias, pelo que, caso seja entendido oportuno, o Icep Portugal está disponível para colaborar num novo exercício de revisão das taxas de comparticipação.

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

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

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

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

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

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

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

10. Não é fiável a avaliação dos projectos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Parte 2 - Aspectos específicos relativos aos projectos auditados

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

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

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

Em termos de enquadramento no projecto aprovado no âmbito da Medida 3.5, o evento desportivo serviu de acção-âncora a uma Campanha de Promoção de Portugal dirigida a um conjunto de mercados prioritários na perspectiva do turismo. Assim, o investimento considerado no projecto e o correspondente financiamento centrou-se nos fees a pagar à entidade detentora dos direitos de exploração do Tennis Masters Cup e num programa de promoção de Portugal ancorado no evento, não contemplando o investimento relacionado com a organização do torneio.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

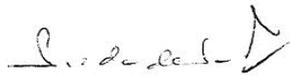
Adicionalmente, o Tribunal de Contas identifica um pagamento de 5.740.522\$ como contabilizado sem factura. Salvo eventual lapso na cópia do Dossier de Comprovação de Despesas disponibilizada, neste pagamento encontra-se indicada a data da factura, que existe efectivamente, embora não esteja numerada.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

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



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

O CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO



PIEIDADE VALENTE



CARLOS COSTA

P/ PROTOCOLO

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

visto.
Muito obrigado.
Eugénia José Brito.
Cópia: Eugénia Vieira Santos.
Miguel Cruz
7/5/02

ADM/DRIE – Refª 35012 – 2002.05.03

V/Refª - 001124 de 2002-04-22

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

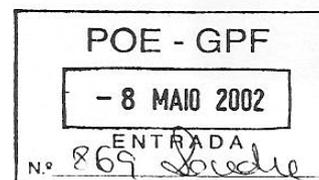
Cesário Amigo

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

Com os melhores cumprimentos, *e cordiais saudações*

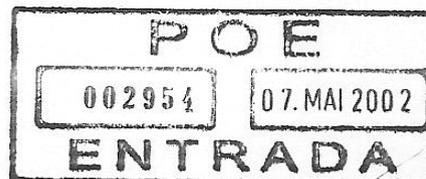
O Presidente do Conselho de Administração,

Rui Gonçalves Soares
Rui Gonçalves Soares



Anexo: Memorando


Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento
Ministério da Economia
Sede:
Rua Rodrigo da Fonseca, 73 - 1269-158 LISBOA
Telef.: 21 383 60 00 | Fax: 21 383 62 83
E-mail: info@iapmei.pt



MEMORANDO

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

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

1. Contexto e enquadramento

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

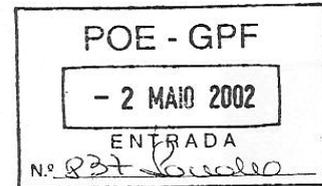
10/02/02
à D.ª Maria José Brito
para o seu trabalho
no processo
ME
Secretaria de Estado
do Turismo
Ministério da Economia

DGT
URISMO

90 anos
Turismo em Portugal

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

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



Sua referência:

Sua comunicação:

Nossa referência:

Of.º nº 2002/87 DSECT/DEI
Proc.º

02. MAI 2002

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

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

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

GPF

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

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

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

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

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

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

Linha de Apoio ao Turista

nr.º verde

800 296 296

CHAMADA GRÁTIS

Pa

GPF

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

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

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

GPF

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

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

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

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

*validar GPF
repetir de
vezes/OCC*

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

Com os melhores cumprimentos, *psj*

O DIRECTOR-GERAL
J. Sancho Silva
(José Sancho Silva)



Direcção-Geral
do Comércio
e da Concorrência
Ministério da Economia

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

298
02.05.02
moti

TELECÓPIA
FAX

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

Mensagem / Message:

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

Com os melhores cumprimentos. *Fonseca*

A Directora-Geral

Fonseca

(Celeste Fonseca)

Memorando

Assunto: POE - Parcerias e Iniciativas Públicas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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