



Tribunal de Contas

Auditoria ao Projecto PIDDAC - PRIME Nacional - Modernização e Investimento Empresarial



Relatório
Dezembro de 2006



PROCESSO N.º 22/06 - AUDIT

**RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 45/2006 - 2.ª Secção**

**ao Projecto do PIDDAC “PRIME Nacional –
Modernização e Investimento Empresarial”**



ÍNDICE

ÍNDICE DE QUADROS	4
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	5
ÍNDICE DE FIGURAS	5
SIGLAS	6
FICHA TÉCNICA DE AUDITORIA.....	7
1 – SUMÁRIO	8
1.1 – CONCLUSÕES	8
1.2 – RECOMENDAÇÕES.....	12
2 – PARTE INTRODUTÓRIA	14
2.1 – FUNDAMENTO E ÂMBITO DA AUDITORIA	14
2.2 – OBJECTIVOS.....	14
2.3 – METODOLOGIAS	14
2.4 – ENTIDADES ENVOLVIDAS.....	15
2.4 – CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES	15
3 – AUDIÇÃO DAS ENTIDADES AUDITADAS EM CUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO.....	16
4 – CARACTERIZAÇÃO DO PROJECTO.....	17
4.1 – ENQUADRAMENTO.....	17
4.2 – CARACTERIZAÇÃO DOS SISTEMAS DE INCENTIVOS	19
4.2.1 – <i>SIME – Sistema de Incentivos à Modernização Empresarial</i>	20
4.2.2 – <i>SIPIE – Sistema de Incentivos a Pequenas Iniciativas Empresariais</i>	20
4.2.3 – <i>SIVETUR – Sistema de Incentivos a Produtos Turísticos</i>	20
4.2.4 – <i>URBCOM – Sistema de Incentivos a Projectos de Urbanismo Comercial</i>	21
5 – ANÁLISE DO PROJECTO	21
5.1 – INTRODUÇÃO	21
5.2 – CIRCUITO FINANCEIRO E ENTIDADES INTERVENIENTES.....	21
5.2.1 – <i>IAPMEI</i>	23
5.2.2 – <i>ITP</i>	23
5.2.3 – <i>API</i>	24
5.3 – ANÁLISE DAS CANDIDATURAS.....	24
5.4 – ANÁLISE DOS INVESTIMENTOS.....	31
6 – CONTRIBUTOS DO PROJECTO.....	35
6.1 – EMPREGO.....	35
6.2 – CAPITAL HUMANO.....	39
6.3 – IGUALDADE DE OPORTUNIDADES	42
6.4 – CRIAÇÃO DE EMPRESAS.....	44
7 – EXECUÇÃO FINANCEIRA.....	46
8 – ANÁLISE DOS PROCEDIMENTOS DE CONTROLO E CONTABILÍSTICOS.....	58
8.1 – <i>IAPMEI</i>	59

8.2 –	ITP.....	61
8.3 –	API.....	63
8.4 –	SÍNTESE	66
9 –	OPINIÃO SOBRE A INFORMAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTAL DO PROJECTO N.º 1783.....	67
10 –	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	69
11 –	EMOLUMENTOS.....	69
12 –	DETERMINAÇÕES FINAIS.....	69
ANEXO I.....		71
	NOTA DE EMOLUMENTOS.....	71
ANEXO II.....		73
	RESPOSTAS DAS ENTIDADES AUDITADAS	73

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 –	PESO DO PROJECTO NO PIDDAC 2005	17
QUADRO 2 –	ORÇAMENTO PLURIANUAL - PROJECTO N.º 1783	18
QUADRO 3 –	PESO DO FINANCIAMENTO COMUNITÁRIO NO PROJECTO N.º 1783, EM 2005	19
QUADRO 4 –	CANDIDATURAS POR ENTIDADE COORDENADORA (2000-2005)	25
QUADRO 5 –	CANDIDATURAS (2000-2005)	28
QUADRO 6 –	FINANCIAMENTO DO INVESTIMENTO (2000-2005)	31
QUADRO 7 –	FINANCIAMENTO PÚBLICO HOMOLOGADO (2000 -2005).....	32
QUADRO 8 –	PAGAMENTOS POR FONTE DE FINANCIAMENTO (2001-2005).....	32
QUADRO 9 –	POSTOS DE TRABALHO A CRIAR (2000-2005).....	35
QUADRO 10 –	POSTOS DE TRABALHO (2000-2005).....	37
QUADRO 11 –	INVESTIMENTO HOMOLOGADO EM FORMAÇÃO - PROJECTO N.º 1783 (2000-2005)	40
QUADRO 12 –	LIDERANÇA DOS PROJECTOS (2000-2005) - PROJECTO N.º 1783.....	42
QUADRO 13 –	LIDERANÇA DOS PROJECTOS (2000-2005) - PROJECTO N.º 1783.....	42
QUADRO 14 –	INVESTIMENTO NA CRIAÇÃO DE NOVAS EMPRESAS (2000-2005) - PROJECTO N.º 1783.....	44
QUADRO 15 –	CRIAÇÃO DE NOVAS EMPRESAS (2000-2005) - PROJECTO N.º 1783	45
QUADRO 16 –	CUSTO TOTAL ELEGÍVEL / POSTOS DE TRABALHO / NOVAS EMPRESAS (2000-2005) - PROJECTO N.º 1783.....	45
QUADRO 17 –	EXECUÇÃO ORÇAMENTAL POR FONTE DE FINANCIAMENTO (2005) - PROJECTO N.º 1783	47
QUADRO 18 –	RECEBIMENTOS E PAGAMENTOS 2000/2005 - PRIME / IAPMEI	48
QUADRO 19 –	EXECUÇÃO FINANCEIRA (2005) - PROJECTO N.º 1783.....	49
QUADRO 20 –	EXECUÇÃO FINANCEIRA - IAPMEI / ENTIDADES PAGADORAS (2005).....	51
QUADRO 21 –	EXECUÇÃO POR FONTE DE INFORMAÇÃO (2005) - PROJECTO N.º 1783	56
QUADRO 22 –	PROJECTOS IAPMEI	60
QUADRO 23 –	PROJECTOS ITP	62
QUADRO 24 –	PROJECTOS API	64
QUADRO 25 –	SITUAÇÃO DO IMOBILIZADO.....	65



ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – CANDIDATURAS (2000-2005).....	29
GRÁFICO 2 – CANDIDATURAS CONTRATUALIZADAS POR SECTOR DE ACTIVIDADE (2000-2005)	30
GRÁFICO 3 – CANDIDATURAS CONTRATUALIZADAS POR REGIÃO (2000 -2005)	30
GRÁFICO 4 – CUSTO TOTAL ELEGÍVEL / INCENTIVO - POR SECTOR (2000-2005).....	33
GRÁFICO 5 – CUSTO TOTAL ELEGÍVEL / INCENTIVO - POR REGIÃO (2000-2005).....	33
GRÁFICO 6 – CUSTO TOTAL ELEGÍVEL / INCENTIVO (2000-2005).....	34
GRÁFICO 7 – POSTOS DE TRABALHO A CRIAR (2000-2005)	35
GRÁFICO 8 – POSTOS DE TRABALHO A CRIAR POR SECTOR DE ACTIVIDADE (2000-2005)	36
GRÁFICO 9 – POSTOS DE TRABALHO A CRIAR POR REGIÃO (2000-2005).....	36
GRÁFICO 10 – POSTOS DE TRABALHO CRIADOS (2000-2005)	38
GRÁFICO 11 – POSTOS DE TRABALHO CRIADOS POR SECTOR (2000-2005)	38
GRÁFICO 12 – POSTOS DE TRABALHO CRIADOS POR REGIÃO (2000-2005)	39
GRÁFICO 13 – INVESTIMENTO HOMOLOGADO, POR SECTORES DE ACTIVIDADE	41
GRÁFICO 14 – INVESTIMENTO EM FORMAÇÃO POR REGIÃO	41
GRÁFICO 15 – LIDERANÇA POR TIPO DE EMPRESA	43
GRÁFICO 16 – LIDERANÇA POR REGIÃO	43
GRÁFICO 17 – LIDERANÇA POR SECTORES	43
GRÁFICO 18 – CRIAÇÃO DE EMPRESAS POR SECTOR DE ACTIVIDADE.....	46
GRÁFICO 19 – CRIAÇÃO DE EMPRESAS POR REGIÃO	46

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 – FLUXOS MONETÁRIO E DE INFORMAÇÃO.....	22
--	----

SIGLAS

Sigla	Denominação
API	Agência Portuguesa para o Investimento
CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CGE	Conta Geral do Estado
DGCC	Direcção-Geral do Comércio e da Concorrência
DGDR	Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional
DGE	Direcção-Geral da Empresa
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DGT	Direcção-Geral do Tesouro
DPP	Departamento de Prospectiva e Planeamento
DRACE	Direcção Regional de Apoio à Coesão Económica
FC	Financiamento comunitário
FEDER	Fundo de Desenvolvimento Regional
FN	Financiamento nacional
FSE	Fundo Social Europeu
GGPRIME	Gabinete de Gestão do PRIME
GPGI/Açores	Gabinete de Planeamento e Gestão de Incentivos
IAPMEI	Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento
ICEP	ICEP Portugal
IDE/Madeira	Instituto de Desenvolvimento Empresarial
IDEA	Interactive Data Extraction and Analyses
IGFSE	Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu
ITP	Instituto de Turismo de Portugal
LVT	Lisboa e Vale do Tejo
MUS	<i>Monetary Unit Sampling</i>
OE	Orçamento de Estado
OSS	Orçamento da Segurança Social
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PME	Pequenas e Médias Empresas
PO	Programa Orçamental
POC	Plano Oficial de Contabilidade
PRIME	Programa de Incentivos à Modernização da Economia
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
RA	Região Autónoma
RAA	Região Autónoma dos Açores
RAM	Região Autónoma da Madeira
ROC	Revisor Oficial de Contas
SIME	Sistema de Incentivos à Modernização Empresarial
SIPIDDAC	Sistema de Informação para o PIDDAC
SIPIE	Sistema de Incentivos a Pequenas Iniciativas Empresariais
SIPRIME	Sistema de Informação do PRIME
SIVETUR	Sistema de Incentivos a Produtos Turísticos
SROC	Sociedade de Revisores Oficiais de Contas
TOC	Técnico Oficial de Contas
UE	União Europeia
URBCOM	Sistema de Incentivos a Projectos de Urbanismo Comercial
VE	Valia económica



FICHA TÉCNICA DE AUDITORIA

Auditoria ao Projecto PIDDAC “PRIME Nacional – Modernização e Investimento Empresarial”	
FICHA TÉCNICA	
AUDITOR COORDENADOR	Abílio de Matos
AUDITOR CHEFE	António Marques do Rosário
AUDITORES	Teresa Fragoso Garrido Maurício Geraldes
APOIO ADMINISTRATIVO E INFORMÁTICO	Kátia Nobre

1 – SUMÁRIO

O presente Relatório consubstancia os resultados da auditoria ao Projecto do PIDDAC “PRIME Nacional – Modernização e Investimento Empresarial” (Projecto n.º 1783), da Medida 001 “Estimular e Apoiar a Modernização e o Investimento Empresarial”, inserida no Programa Orçamental 025 “Modernização e Internacionalização da Economia”, realizada com o objectivo de analisar e avaliar a execução física e financeira e a aplicação dos recursos disponibilizados no Projecto, no período de 2000 a 2005, com especial referência ao ano de 2005, para efeitos do Parecer sobre a Conta Geral do Estado.

A entidade responsável pela execução das actividades inseridas no Projecto n.º 1783 foi o Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (IAPMEI) e, ainda, o Instituto de Turismo de Portugal (ITP), a Agência Portuguesa para o Investimento (API) e o ICEP Portugal, tendo os pagamentos sido assegurados por estas entidades e, ainda, pelas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve), pela Direcção Regional de Apoio à Coesão Económica (Açores) e pelo Instituto de Desenvolvimento Empresarial (Madeira).

O Projecto n.º 1783 foi criado em 2005 e integra as dotações necessárias para fazer face aos compromissos assumidos e a assumir no âmbito do Programa Operacional PRIME, do QCA III, no que concerne ao SIME – Sistema de Incentivos à Modernização Empresarial, ao SIPIE – Sistema de Incentivos a Pequenas Iniciativas Empresariais, ao SIVETUR – Sistema de Incentivos a Produtos Turísticos e ao URBCOM – Projectos de Urbanismo Comercial, inseridos nas suas Medidas 1 e 2, e ainda as despesas relativas à formação de recursos humanos, quando associadas àquelas, previstas na Medida 4.

1.1 – Conclusões

No âmbito da auditoria, apuraram-se as seguintes conclusões:

Quanto à execução financeira do Projecto

1. O Programa Operacional PRIME, à semelhança de outros programas operacionais do QCA III, encontra-se subdividido em eixos e medidas e, dentro das medidas, em sistemas de incentivos e outras acções. O Mapa XV do OE (PIDDAC) encontra-se estruturado em programas e estes desagregados em medidas orçamentais. Assim, a estrutura do PIDDAC não tem efectiva correspondência com a estrutura do Programa Operacional PRIME, o que dificultou a análise e a comparação de dados (**cf. ponto 4.1**).
2. O Projecto n.º 1783 teve, em 2005, um orçamento com uma dotação inicial de €488.014.000 e uma dotação final de €565.961.526, tendo sido executados €285.620.693, o que correspondeu a uma taxa de execução financeira de 50,5%. A diferença foi justificada pela necessidade de dar cobertura orçamental aos saldos que transitam de ano e pela falta de aderência das requisições de fundos, à Direcção-Geral do Orçamento, às efectivas necessidades de pagamento (**cf. ponto 7**).
3. O financiamento do Projecto n.º 1783 foi assegurado, em 2005, através de recursos nacionais, OE (20,0%) e OSS (3,0%), e de recursos comunitários, FEDER (67,9%) e FSE (9,1%), sendo o FEDER a principal fonte de financiamento do Projecto (**cf. ponto 7**).



4. Durante o ano de 2005, apenas 45,6% das dotações foram executadas directamente pelo IAPMEI. Os restantes 54,4% foram considerados como executados por transferência de meios monetários para outras entidades intervenientes, independentemente da efectiva realização física e financeira por parte dessas mesmas entidades (**cf. ponto 7**).
5. O IAPMEI, ao considerar como executado no PIDDAC o montante correspondente às transferências monetárias para as outras entidades intervenientes na execução, independentemente da efectiva realização financeira, dá causa à existência de diferenças entre o executado / transferido pelo IAPMEI e o pago, nas medidas do PRIME 1 e 2 (e 4 associada), pelas entidades destinatárias das transferências (**cf. ponto 7**).
6. Os meios monetários destinados à execução do Projecto n.º 1783 foram disponibilizados ao IAPMEI através da Direcção-Geral do Orçamento, quanto à componente nacional – OE, e pelo Gabinete de Gestão do PRIME, no que respeita às restantes componentes, mas, neste caso, sem distinção dos montantes a afectar aos programas, medidas ou projectos previstos no PIDDAC (**cf. pontos 5.2 e 7**).
7. O IAPMEI transferiu para as outras entidades pagadoras os montantes necessários para satisfazer os pedidos de pagamento no âmbito do Programa Operacional PRIME, mediante indicações do Gabinete de Gestão do PRIME, as quais não distinguiram, também, montantes a afectar aos programas, medidas ou projectos previstos no PIDDAC (**cf. ponto 7**).
8. As entidades receptoras dessas transferências (ITP, API e ICEP) afectaram-nas de acordo com as necessidades de pagamentos decorrentes da execução do Programa Operacional PRIME (**cf. ponto 7**).
9. O IAPMEI, para além de considerar o Projecto executado no momento da realização da transferência, sem se assegurar da sua aderência à realidade, não adoptou procedimentos posteriores com vista a apurar a verdadeira execução física e financeira, resumindo-se a maior parte da execução deste Projecto a transferências de capital (**cf. ponto 7**).
10. Apesar dos motivos subjacentes à criação do Projecto n.º 1783, não existe correspondência entre os montantes indicados como executados e os montantes pagos nas Medidas 1 e 2 (e 4 associada), com especial incidência no caso dos projectos de investimento pagos pelo ITP, em que a contrapartida nacional pública do FEDER é assegurada pelo próprio Instituto, não se encontrando, por conseguinte, prevista no Projecto (**cf. ponto 7**).
11. Face aos fortes compromissos e ao orçamento indicativo do SIVETUR, a Ministra de Estado e das Finanças e o Ministro da Economia, através do Despacho Conjunto n.º 264/2004, determinaram que as candidaturas recepcionadas no âmbito deste sistema de incentivos passariam a ser financiadas por fundos nacionais, saindo, assim, do Programa Operacional PRIME e, consequentemente, do Projecto do PIDDAC (**cf. ponto 7**).
12. No que respeita aos projectos geridos pela API, existiram pagamentos de incentivos da mesma natureza dos orçamentados no Projecto n.º 1783, feitos através de verbas provenientes do Fundo de Desenvolvimento Empresarial e, assim, excluídos do Programa Operacional PRIME e do Projecto do PIDDAC, tendo também sido adoptadas metodologias de análise, de avaliação de projectos e de atribuição dos incentivos diversas das regulamentadas para o SIME, com violação do disposto no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 121/2001, de 17 de Abril (**cf. ponto 7**).
13. Com o financiamento parcial ou total de projectos através do orçamento do ITP e com o total financiamento de outros projectos de investimento pelo Fundo de Desenvolvimento Empresarial, assim, consequentemente não incluídos no Projecto do PIDDAC n.º 1783, é desvirtuada a função de planeamento no âmbito do Projecto, já que, presentemente, há projectos de investimento nele incluídos e outros, em tudo semelhantes, dele excluídos (**cf. ponto 7**).

14. Os montantes divulgados como executados, em anos anteriores a 2005, não coincidem com a execução dos sistemas de incentivos orçamentados no Projecto n.º 1783, dificultando a comparabilidade da informação entre os diferentes anos (**cf. pontos 4.1, 5.4 e 9**).
15. Os valores constantes nos mapas de execução orçamental dos Serviços e Fundos Autónomos na CGE/2005 e referentes ao Projecto n.º 1783 apresentam os valores directamente pagos e transferidos pelo IAPMEI, não tendo sido detectados desvios materialmente relevantes (**cf. pontos 7 e 9**).
16. No entanto, os valores constantes da execução orçamental diferem em €3.228.234 dos montantes efectivamente pagos pelas entidades executoras devido ao facto de o IAPMEI considerar como executados os montantes transferidos para essas entidades, independentemente da real execução física e financeira (**cf. pontos 7 e 9**).
17. A informação constante do Mapa XV da CGE/2005 difere da execução financeira do Projecto indicada pelo IAPMEI e dos mapas de execução orçamental dos Serviços e Fundos Autónomos, existindo uma diferença de €4.121.870, para menos, nos valores apresentados no mapa XV – PIDDAC - Desenvolvimento do Mapa XV e elementos informativos (**cf. pontos 7 e 9**).
18. Esta diferença de informação entre o Mapa XV da CGE/2005 e os mapas de execução orçamental dos Serviços e Fundos Autónomos deriva do facto de os dados constantes do referido Mapa XV serem provisórios e os momentos das operações de encerramento conducentes à elaborados dos mapas não serem coincidentes (**cf. ponto 7**).
19. A informação plurianual do Projecto n.º 1783 não é completa, não é comparável, nem é exacta, o que a torna pouco útil para os seus utilizadores e destinatários (**cf. pontos 7 e 9**).

Quanto aos procedimentos de gestão das candidaturas

20. O IAPMEI, o ITP e a API possuem estruturas organizativas e regulamentação específicas, com regimes financeiros e contabilísticos diferentes. No entanto, as candidaturas aos incentivos são tratadas de forma semelhante, de acordo com a regulamentação aplicável aos sistemas de incentivos (**cf. pontos 4.2, 5.2 e 8**).
21. O IAPMEI e o ITP possuem sistemas de informação próprios para a gestão das candidaturas, com interfaces para o sistema de informação do Programa Operacional PRIME (SiPRIME), enquanto que a API utiliza directamente este sistema (**cf. ponto 8**).
22. A informação existente no SiPRIME é útil, fiável e credível, servindo de suporte à gestão (**cf. ponto 8**).
23. Das candidaturas recebidas no âmbito dos sistemas de incentivos orçados no Projecto, apenas 32,0% foram objecto de contrato, o que corresponde a 34,2% do investimento proposto, verificando-se, assim, que o investimento contratado é significativamente inferior ao proposto (**cf. ponto 5.3**).
24. O baixo rácio do investimento contratado face ao investimento proposto ficou a dever-se, entre outros factores, aos orçamentos alocados às várias fases de abertura de candidaturas e à selectividade dos sistemas de incentivos, designadamente, desistências, não elegibilidade, não preenchimento dos critérios de selecção, falta de envio dos documentos necessários à confirmação / validação de algumas condições de elegibilidade ou condicionantes específicas, incumprimento das obrigações contratualmente previstas, quebra no investimento após análise e anulação de decisões (**cf. ponto 5.3**).



25. Além dos motivos que levaram à não concretização de investimento por parte do sector privado, registou-se também uma apreciação não muito favorável, por parte dos promotores, no que concerne ao apoio na elaboração das candidaturas, às exigências e à burocracia dos respectivos formulários, com o conseqüente impacto negativo na rapidez na apreciação das candidaturas, acrescido do tempo necessário para a emissão de pareceres obrigatórios de organismos especializados e da obtenção de licenciamentos (**cf. ponto 5.3**).
26. O tempo médio que decorreu entre a apresentação das candidaturas e a celebração dos contratos foi significativamente elevado em todos os organismos – IAPMEI, 1 ano, 4 meses e 3 dias (508 dias), API, 1 ano, 8 meses e 15 dias (620 dias) e ITP, 1 ano, 1 mês e 4 dias (399 dias) (**cf. ponto 8**).
27. Existem diferenças significativas entre candidaturas no que toca aos tempos decorridos entre a apresentação e a assinatura do contrato, não se verificando nenhuma correlação entre essa dilação e a dimensão do investimento ou o montante do incentivo (**cf. ponto 8**).
28. Existem modelos diferentes de acompanhamento e de encerramento dos projectos, decorrentes dos procedimentos adoptados por cada entidade e da regulamentação própria dos sistemas de incentivos, como seja o URBCOM, em que o acompanhamento é efectuado por associações empresariais locais (**cf. ponto 8**).
29. A API, antes do encerramento do projecto, contratou auditorias para a sua verificação física e financeira. O ITP, regra geral, envolveu um engenheiro no acompanhamento da execução física. Nos projectos do IAPMEI, não existe evidência nos processos de que a verificação física foi realizada durante a execução, mas apenas no final, para efeitos do último pedido de pagamento (**cf. ponto 8.4**).

Quanto aos procedimentos contabilísticos

30. A API tem uma natureza jurídica diferente do IAPMEI e do ITP, dado tratar-se de uma entidade pública empresarial, não se lhe aplicando o regime financeiro das entidades do sector público administrativo e não sendo, assim, obrigada a proceder aos registos contabilísticos referentes à execução orçamental (**cf. pontos 5.2 e 8.4**).
31. O IAPMEI não procede, tempestivamente, aos movimentos contabilísticos de cabimento e de compromisso, efectuando-os, apenas, no acto do pagamento (**cf. ponto 8.1**).
32. O ITP efectua os registos contabilísticos de acordo com as normas em vigor (**cf. ponto 8.2**).
33. Os pagamentos aos promotores são efectuados pelas entidades pagadoras (IAPMEI, ITP e API) mediante a certificação dos pedidos de pagamento por Revisores Oficiais de Contas (ROC) ou Técnicos Oficiais de Contas (TOC), em conformidade com os regulamentos dos incentivos e após a análise técnica desses pedidos por parte das entidades pagadoras (**cf. ponto 8**).

Quanto aos contributos do Projecto

34. O investimento total elegível homologado no âmbito dos sistemas de incentivos orçados no Projecto, no período de 2000 a 2005, ascendeu a €6.743 milhões, sendo o investimento privado de €4.293 milhões (63,7%) e o financiamento público de €2.450 milhões (36,4%) e representando o financiamento comunitário 26,8% (€1.805 milhões) e o financiamento público nacional 9,6% (€645 milhões) (**cf. ponto 5.4**).

35. As Regiões Norte, Centro e Lisboa e Vale do Tejo absorveram, no seu conjunto, 76,5% do investimento elegível e previram 80,2% dos 47.767 postos de trabalho a criar e 84,8% das 869 novas empresas, destacando-se a Região Norte, com 37,1% do investimento, 41,5% dos postos de trabalho e com 39,8% das empresas a criar (**cf. pontos 5.4, 6.1 e 6.4**).
36. Sectorialmente, o investimento concentrou-se na indústria (62,8%) e no turismo (19,5%), sectores que também absorveram a maioria dos postos de trabalho a criar, com 45,9% e 14,3%, respectivamente, e foram responsáveis pelo investimento de €689 milhões em novas empresas, com 47,6% e 34,6%, respectivamente. Em número, o sector do comércio apresentou 35,1% das empresas a criar (**cf. pontos 5.4, 6.1 e 6.4**).
37. A criação de novas empresas incidiu, especialmente, nas micro empresas (76,5%), com um investimento de €70 milhões, embora as não PME, em menor número, tenham representado um investimento elegível de €241 milhões (**cf. ponto 6.4**).
38. O investimento, de cerca de €95 milhões, em capital humano, correspondendo a 1,4% do investimento total elegível e a um financiamento público de €54 milhões, o que representou 2,2% do total do despesa pública (€2.450 milhões), foi maioritariamente efectuado no sector da indústria (87,8%) e nas Regiões Norte e Lisboa e Vale do Tejo. De registar que a Região do Alentejo ficou em quarto lugar, com 12,7% (**cf. ponto 6.2**).
39. A liderança feminina representou 13,7% dos 9.905 projectos de investimento, com maior preponderância nas micro (64,5%) e pequenas empresas (29,7%), e concentrou-se nas Regiões do Norte, Centro e Lisboa e Vale do Tejo, com 42,0%, 23,9% e 15,2%, respectivamente, e nos sectores do turismo (64,5%) e da indústria (26,1%) (**cf. ponto 6.3**).
40. A despesa pública afecta aos investimentos inseridos no Projecto do PIDDAC concentrou-se maioritariamente nas regiões Norte, Centro e Lisboa e Vale do Tejo, com especial incidência no Norte, com as consequentes repercussões em termos de criação de empresas e de novos postos de trabalho (**cf. pontos 5.4 e 6**).
41. Não foi detectada a existência de procedimentos que permitam avaliar a sustentabilidade da criação de postos de trabalho a que os promotores dos projectos se obrigaram (**cf. ponto 6.1**).

1.2 – Recomendações

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

Ao Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento

1. Proceder à aplicação tempestiva das normas contabilísticas, relativas aos cabimentos e aos compromissos.
2. Orçamentar no PIDDAC todos os apoios ao investimento, independentemente da fonte de financiamento, e respeitando as tipologias de projectos de idêntica natureza.
3. Proceder à requisição de fundos na estrita medida do necessário à satisfação das necessidades de pagamento.
4. Adoptar procedimentos de controlo da execução do Projecto de modo a que a execução orçamental reflecta a efectiva execução física e financeira das actividades nele contempladas,



especialmente quando proceda à transferência de meios monetários para outras entidades, de forma a evitar a existência de saldos nestas entidades e a garantir a aplicação das verbas nas actividades do Projecto.

Ao Departamento de Prospectiva e Planeamento e à Secretaria-Geral do Ministério da Economia e da Inovação

5. Implementar procedimentos que lhes permitam garantir e controlar que todos os apoios ao investimento da mesma tipologia se encontram devidamente orçamentados, independentemente da fonte de financiamento, e que o PIDDAC reflecta a real execução física e financeira.

À Direcção-Geral do Orçamento

6. Proceder ao efectivo controlo das requisições de fundos, para que tenham aderência às reais necessidades de pagamento pelos serviços requisitantes, de forma a evitar a existência de saldos que transitam de ano para ano.
7. Adoptar procedimentos que evitem a apresentação de informação divergente nos mapas que integram a Conta Geral do Estado.

À Comissão de Gestão do PRIME

8. Proceder ao estudo de medidas tendentes à diminuição do rácio de investimento contratado face ao investimento proposto e para os elevados tempos decorridos entre a recepção de candidaturas e a celebração dos contratos, eventualmente através de apoio técnico especializado na elaboração e apresentação de candidaturas e / ou através da adopção de procedimentos que tenham em conta o montante dos incentivos a conceder e / ou da desburocratização dos pareceres dos organismos especializados.
9. Uniformizar os procedimentos de acompanhamento da execução física dos projectos, bem como de encerramento dos mesmos.

2 – PARTE INTRODUTÓRIA

2.1 – Fundamento e âmbito da auditoria

Em cumprimento do Programa de Fiscalização para 2006, aprovado em sessão do Plenário da 2.^a Secção do Tribunal de Contas, através da Resolução n.º 06/05 – 2.^a Secção, de 7 de Dezembro, foi realizada a auditoria ao “Projecto PRIME Nacional – Modernização e Investimento Empresarial” (Projecto n.º. 1783), da Medida 001 “Estimular e Apoiar a Modernização e o Investimento Empresarial”, inserida no Programa do PIDDAC P025 “Modernização e Internacionalização da Economia”, da responsabilidade do Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento – IAPMEI.

A auditoria abrangeu a análise e avaliação da execução física e financeira e a aplicação dos recursos disponibilizados no Projecto, no período de 2000 a 2005, com especial referência ao ano de 2005, por virtude de a acção dever ter reflexo no Parecer sobre a Conta Geral do Estado deste último ano.

2.2 – Objectivos

A auditoria visou a prossecução dos seguintes objectivos:

- ◆ Análise e avaliação da execução física e financeira global do Projecto, nomeadamente no que se refere a:
 - ◇ Fontes de financiamento;
 - ◇ Desvios ao plano financeiro aprovado;
 - ◇ Aderência da execução do PIDDAC aos dados financeiros dos sistemas de incentivos;
 - ◇ Cumprimento das normas legais.
- ◆ Análise dos procedimentos de controlo dos projectos seleccionados:
 - ◇ Análise dos sistemas contabilísticos das entidades intervenientes no que concerne aos movimentos contabilísticos referentes ao Projecto;
 - ◇ Análise dos sistemas de controlo físico e financeiro.

2.3 – Metodologias

Na realização da auditoria foram observados, quando aplicáveis, os princípios, as normas e os procedimentos internacionais de auditoria acolhidos no Manual de Auditoria e de Procedimentos do TC e nas normas da INTOSAI, bem como os Procedimentos Uniformes de Auditoria desenvolvidos no DA III.

Nos termos da metodologia adoptada no programa de auditoria, foram identificados os valores pagos, em 2005, no Projecto n.º 1783, e os correspondentes investimentos.



Definido o universo a analisar, foi adoptado o método estatístico MUS – Monetary Unit Sampling e utilizado o programa IDEA, para proceder à extracção da amostra, tendo por base uma margem de confiança de 95%, um risco de detecção de 5% e um nível de 5% de materialidade, para selecção de projectos de investimento a examinar, tendo-se obtido uma amostra de 55 projectos.

A amostra teve como objectivos:

- ◆ A análise dos montantes pagos no Projecto n.º 1783, em 2005, de forma a emitir uma opinião sobre a fiabilidade e credibilidade dos valores pagos que integram o mapa da execução do PIDDAC na CGE de 2005;
- ◆ A análise da informação registada no sistema de informação do PRIME (SiPRIME);
- ◆ A análise e avaliação da tramitação das candidaturas.

2.4 – Entidades envolvidas

No âmbito da auditoria, para além do trabalho desenvolvido junto do IAPMEI, enquanto entidade executora do Projecto n.º 1783, efectuaram-se deslocações às seguintes entidades:

- ◆ ITP – Instituto de Turismo de Portugal;
- ◆ API – Agência Portuguesa para o Investimento;
- ◆ DPP – Departamento de Prospectiva e Planeamento;
- ◆ Secretaria-Geral do Ministério da Economia;
- ◆ Gabinete de Gestão do PRIME.

Foram ainda solicitados elementos informativos às entidades seguidamente identificadas:

- ◆ DGO – Direcção-Geral do Orçamento;
- ◆ CCDR – Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve);
- ◆ DRACE – Direcção Regional de Apoio à Coesão Económica (Açores);
- ◆ IDE/Madeira – Instituto de Desenvolvimento Empresarial.

2.4 – Condicionantes e Limitações

Não houve condicionantes de relevo aos trabalhos de auditoria, salientando-se a disponibilidade demonstrada pelos responsáveis e técnicos em facultar os elementos solicitados e prestar os esclarecimentos pedidos, o que contribuiu positivamente para a realização dos objectivos fixados na auditoria.

Regista-se também a boa colaboração prestada pelas entidades a quem foram solicitados esclarecimentos de carácter técnico.

3 – AUDIÇÃO DAS ENTIDADES AUDITADAS EM CUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO

Tendo em vista o exercício do direito de resposta, em cumprimento do princípio do contraditório, nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto¹, o relato de auditoria foi enviado às seguintes entidades:

- ◆ Ao Ministro da Economia e da Inovação;
- ◆ Ao Presidente do Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento;
- ◆ Ao Director-Geral do Departamento de Prospectiva e Planeamento;
- ◆ Ao Secretário-Geral do Ministério da Economia e da Inovação;
- ◆ Ao Director-Geral do Orçamento;
- ◆ Ao Presidente da Agência Portuguesa para o Investimento;
- ◆ Ao Presidente do Instituto de Turismo de Portugal;
- ◆ Ao Gestor do PRIME.

Com excepção do Ministro da Economia e da Inovação e do Secretário-Geral do Ministério da Economia e da Inovação², todas as entidades a quem foi enviado o relato apresentaram alegações, dentro do prazo fixado, as quais foram objecto de análise e incorporadas no texto deste relatório sempre que o Tribunal as considerou oportunas e relevantes.

Realça-se ainda que, em sede de contraditório:

O Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento apresentou alegações com as razões justificativas que determinaram os procedimentos objecto de conclusões e recomendações, evidenciando que irão ser corrigidos alguns procedimentos e estudadas as formas de obviar a parte das observações efectuadas.

O Gestor do PRIME, na sua resposta, acompanhou, de uma forma geral e idêntica, em parte das matérias, as observações efectuadas pelo IAPMEI.

O Departamento de Prospectiva e Planeamento referiu nada ter a opor ao exposto no relato de auditoria, tendo apenas aduzido argumentação no que respeita às suas competências em matéria de controlo físico e financeiro dos projectos do PIDDAC.

¹ Com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de Dezembro, 1/2001, de 4 de Janeiro, e 48/2006, de 29 de Agosto.

² O Secretário-Geral do Ministério da Economia e da Inovação apresentou resposta, por ofício datado de 17 de Novembro de 2006, recebido no mesmo dia, após o termo do prazo fixado e depois de elaborado o projecto de relatório de auditoria, cuja cópia integral se encontra incluída no **Anexo II**. Face ao seu conteúdo, a resposta não era, todavia, susceptível de provocar alterações no presente relatório.



A Direcção-Geral do Orçamento focalizou as suas alegações nas conclusões e recomendações, acompanhando, genericamente, as observações constantes do relato.

A Agência Portuguesa para o Investimento direccionou a sua resposta para as matérias respeitantes à atribuição de incentivos financiados pelo Fundo de Desenvolvimento Empresarial e para os tempos médios decorridos entre a apresentação das candidaturas e a celebração dos contratos, tendo indicado, quanto a esta última questão, que se encontra a desenvolver esforços com vista à sua redução.

O Instituto de Turismo de Portugal apresentou esclarecimentos sobre o financiamento dos projectos de investimento relativos ao SIVETUR.

A fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório, as respostas das entidades a quem foi enviado o relato são apresentadas integralmente no Anexo II do presente relatório, nos termos dos artigos 13.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97 e 60.º, n.º 3, do Regulamento da 2.ª Secção, aprovado pela Resolução n.º 3/98-2.ª Secção, de 19 de Junho, com as alterações introduzidas pela Resolução n.º 2/02-2.ª Secção, de 17 de Janeiro, e pela Resolução n.º 3/02-2.ª Secção, de 23 de Maio.

4 – CARACTERIZAÇÃO DO PROJECTO

4.1 – Enquadramento

O “Projecto PRIME Nacional – Modernização e Investimento Empresarial” (Projecto n.º 1783), encontra-se inserido no PIDDAC, na Medida 001 “Estimular e Apoiar a Modernização e o Investimento Empresarial”, do Programa Orçamental (PO) 25 “Modernização e Internacionalização da Economia”.

O PO 25, que integra 9 medidas orçamentais, assegura a inscrição no Orçamento de Estado (OE) das dotações destinadas à execução do Programa Operacional PRIME, no âmbito do QCA III.

Pela informação inserida no quadro 1, verifica-se que as dotações afectas ao Projecto n.º 1783 correspondem a 7,3 % do valor das dotações aprovadas no âmbito do PIDDAC, representando a quase totalidade das dotações orçadas na Medida 001 do PO25 do PIDDAC, para o ano de 2005, e a 53,7% das dotações do referido Programa, o que, em termos globais, permite afirmar que o peso do Projecto é significativo.

Quadro 1 – Peso do Projecto no PIDDAC 2005

(em milhões de euros)

Designação	Dotação Inicial	%
PIDDAC 2005	6 724	100,0
Programa 25	909	13,5
Medida 001	498	7,4
Projecto n.º. 1783	488	7,3

Fonte: Mapa XV do OE/2005 e SIPIDDAC.

Com base na análise comparativa dos mapas XV dos Orçamentos de Estado de 2003 a 2005 e da necessária informação adicional residente no sistema de informação do PIDDAC (SIPIDDAC), verificou-se que o Projecto n.º 1783 apenas foi criado, como tal, em 2005, encontrando-se decomposto

em 20 sub-projectos, dos quais 18 correspondem aos Distritos do Continente e 2 a cada uma das Regiões Autónomas.

No Orçamento de Estado para 2005, o Projecto n.º 1783 continha a seguinte programação plurianual:

Quadro 2 – Orçamento plurianual - Projecto n.º 1783

(em euros)

Fontes de Financiamento	Até 2004	2005	Anos Seguintes
FN - Receitas Gerais	475 746 165	108 941 000	103 160 521
FC - FEDER	1 619 854 248	379 073 000	99 078 672
Total	2 095 600 413	488 014 000	202 239 193

Fonte: Mapa XV do OE/2005 e SIPIDDAC.

Tendo o Projecto surgido em 2005, foi necessário obter e analisar o conteúdo da execução financeira até 2004, para aferir da sua comparabilidade com a previsão para 2005.

Para alcançar esse desiderato, apurou-se que, até 2003, as verbas do Programa Operacional PRIME se encontravam agregadas num único programa orçamental (Programa Operacional da Economia). Em 2004, essas verbas estavam divididas em 3 programas orçamentais (PO49- PRIME, PO50 – Intervenção e Dinamização nos Sectores da Indústria e Energia e PO51 – Intervenção nos Sectores do Turismo, Comércio e Serviços³), no âmbito dos quais existia um Projecto n.º 1783, mas com conteúdo diverso em relação a 2005.

No OE/2005, a estrutura do PIDDAC sofreu novas alterações, passando as dotações orçamentais do Programa Operacional PRIME a integrar um único programa orçamental, subdividido em 9 medidas orçamentais, inserindo-se o Projecto em causa na Medida 001.

Em face do supra referido, apurou-se, no decurso da auditoria, que a execução financeira anterior a 2005, referida no Mapa XV do PIDDAC 2005 e constante do quadro n.º 2, diz respeito à execução do Programa Operacional PRIME do QCA III e não apenas aos investimentos actualmente contemplados no Projecto n.º 1783.

No que respeita a esta matéria, o IAPMEI, no âmbito do exercício do contraditório, veio confirmar a situação acima referida, tendo acrescentado que “(...) a execução acumulada dos vários projectos PIDDAC respeitantes ao PRIME será coincidente com a execução global do PO PRIME”.

Realça-se, no entanto, que a não desagregação dos investimentos efectuados anteriormente a 2004, coloca em causa a comparabilidade da informação financeira.

A informação disponibilizada sobre os antecedentes da criação do referido Projecto n.º 1783, com o actual perfil, permitiu concluir que se encontram abrangidas no Projecto, em 2005, duas medidas⁴ do Programa Operacional PRIME, englobando dotações para os projectos de investimento dos seguintes sistemas de incentivos nele previstos:

- ◆ **SIME** – Sistema de Incentivos à Modernização Empresarial (Medida 1);

³ Cf. Relatório do Grupo de Trabalho DPP/IGF – PIDDAC.

⁴ Medida 1 - “Estimular e Apoiar a Modernização e o Investimento Empresarial” e Medida 2 - “Apoiar o Investimento Empresarial”.



- ◆ **SIPIE** – Sistema de Incentivos a Pequenas Iniciativas Empresariais (Medida 2);
- ◆ **URBCOM** – Sistema de Incentivos a Projectos de Urbanismo Comercial (Medida 2);
- ◆ **SIVETUR** – Sistema de Incentivos a Produtos Turísticos (Medida 2).

Aferiu-se ainda que no Projecto n.º 1783 se encontram orçamentadas também as verbas necessárias à componente de formação profissional associada aos projectos de investimento candidatos aos sistemas de incentivos acima referidos, os quais, na estrutura do Programa Operacional PRIME, se encontram contemplados na Medida 4 – “Incentivar os Investimentos em Recursos Humanos”.

O Programa Operacional PRIME, à semelhança de outros programas operacionais do QCA III, encontra-se dividido em eixos e medidas e, dentro das medidas, em sistemas de incentivos e outras acções. O reflexo orçamental do Programa Operacional PRIME – Mapa XV do OE – porque integrado por programas desagregados em medidas orçamentais, não tem efectiva correspondência com a estrutura do Programa Operacional, o que dificulta a análise e comparação de dados dos dois sistemas.

O IAPMEI, nas suas alegações, no âmbito do contraditório, referiu:

“Trata-se de uma constatação do TC, partilhada pela UFIN do ponto de vista da gestão orçamental. De facto, quando estamos perante um Programa Operacional que permite a reorçamentação entre eixos e medidas, geridas e pagas por diversos organismos, a utilização de projectos PIDDAC diferenciados (para o PO PRIME existem 6 medidas orçamentais) implica uma carga administrativa bastante mais elevada (particularmente no que toca a alterações orçamentais que carecem de autorização externa – tutela ou MF)”.

Efectivamente, concorda-se que a existência de estruturas e regras diferentes entre o PIDDAC e o PO PRIME têm, também, repercussões ao nível da gestão orçamental.

No que respeita ao financiamento do Projecto n.º 1783, verificou-se que, em 2005, o executado foi assegurado, em 77,0%, por fontes comunitárias e, em 23,0%, por fontes nacionais, não existindo desvios significativos entre a estrutura de financiamento inicialmente prevista e a resultante da execução, conforme se pode verificar pela leitura do quadro seguinte:

Quadro 3 – Peso do financiamento comunitário no Projecto n.º 1783, em 2005

(em milhões de euros)

Fonte de Financiamento	Dotação Inicial	%	Dotação Final	%	Executado	%
Nacional	108,9	22,3	159,3	28,4	64,7	23,0
Comunitária	379,0	77,7	402,6	71,6	216,8	77,0
Total	487,9	100,0	561,9	100,0	281,5	100,0

Fonte: CGE/2005.

4.2 – Caracterização dos Sistemas de Incentivos

Todos os sistemas de incentivos acima mencionados consistem, de uma forma geral e ressalvadas algumas especificidades de cada um deles, no apoio a actividades inseridas nos objectivos do Programa Operacional PRIME, que visam aumentar a competitividade da economia portuguesa através da actuação estratégica ao nível da dinamização das empresas, da qualificação dos recursos humanos e da dinamização da envolvente empresarial e são concretizados pela concessão de

incentivos financeiros, sob a forma de subsídios reembolsáveis e não reembolsáveis e de prémios de realização, com a possibilidade de, em alguns casos, terem associada a intervenção de capital de risco.

4.2.1 – SIME – Sistema de Incentivos à Modernização Empresarial

O SIME destina-se a financiar projectos de desenvolvimento empresarial nas pequenas e médias empresas (PME), nas suas diversas áreas funcionais, e incorporando uma ou várias componentes de investimento.

Encontram-se contemplados neste sistema projectos de investimento de dimensão superior a €150 mil, embora sejam admissíveis investimentos mínimos de €50 mil no caso de projectos apenas constituídos por investimentos não directamente produtivos.

Este sistema de incentivos abrange diversos sectores de actividades, como o comércio, a indústria, a construção, os transportes, o turismo e os serviços.

O SIME sofreu, desde a data da sua criação, em 31 de Agosto de 2000, sucessivas alterações, com implicações diversas, quer quanto à natureza dos incentivos a atribuir quer quanto à análise das candidaturas, designadamente, no que toca à forma de cálculo da valia económica (VE) dos projectos. Conforme a regulamentação a que respeitam, convencionou-se designar os projectos abrangidos pelo sistema de incentivos como SIME A, B, C, e D.

O SIME B caracterizou-se pela intervenção obrigatória de instituições de crédito no financiamento e na validação da análise económico-financeira dos projectos, tendo sido alterada a fórmula de cálculo da valia económica.

4.2.2 – SIPIE – Sistema de Incentivos a Pequenas Iniciativas Empresariais

Este sistema de incentivos tem, em grande medida, características idênticas às do SIME, divergindo deste quanto à dimensão do investimento (entre €15 mil e €150 mil) e às entidades beneficiárias (micro ou pequenas empresas), e tem como objectivo contribuir para o desenvolvimento da região em que se inserem as referidas empresas e promover ganhos de competitividade, designadamente, através do reforço da sua capacidade técnica e tecnológica e da modernização das suas estruturas físicas. O SIPIE abrange projectos de pequenos investimentos de quase todos os sectores de actividades.

À semelhança do SIME, o SIPIE também foi alvo de diversas alterações de regulamentação, designadamente, no que toca ao cálculo da valia económica que, inicialmente, resultava do somatório da avaliações dos critérios “*mérito para a política económica*”, “*criação de postos de trabalho*” e “*contributo para a consolidação financeira*”, e, actualmente, obedece a um sistema diverso, baseado em critérios mais objectivos.

4.2.3 – SIVETUR – Sistema de Incentivos a Produtos Turísticos

O SIVETUR tem por objectivo apoiar projectos que contribuam para o reforço da capacidade competitiva de actividades turísticas nacionais de carácter estratégico, quer pelos aspectos inovatórios a que dão origem quer pelos efeitos multiplicadores que podem suscitar na actividade económica. São, assim, abrangidos por este sistema projectos de recuperação ou adaptação de património classificado,



projectos de turismo da natureza, projectos de turismo sustentável localizados em áreas protegidas ou contíguas a estas e ainda projectos de estabelecimentos de animação turística, como sejam, entre outros, campos de golfe, marinas e portos de recreio, centros de congressos, instalações termais e parques temáticos.

4.2.4 – URBCOM – Sistema de Incentivos a Projectos de Urbanismo Comercial

Este sistema de incentivos tem por objectivo o fomento de novos espaços de desenvolvimento económico, através de projectos de urbanismo comercial, e visa a modernização das actividades empresariais do comércio e de alguns serviços, geradores de efeitos estruturantes e mobilizadores.

Essencialmente, o sistema prevê a elaboração e aprovação de um projecto global de urbanismo comercial, a desenvolver conjuntamente pelas estruturas associativas de comércio e as câmaras municipais, seguido por um estudo global da área de intervenção, em cujas medidas e acções se devem basear as candidaturas individuais das empresas.

Assim, a estrutura deste sistema de incentivos é substancialmente diversa dos anteriores, o que se reflecte ao nível das diferentes fases dos projectos.

São entidades beneficiárias microempresas e pequenas e médias empresas, as estruturas associativas de comércio, as câmaras municipais e as unidades de acompanhamento e coordenação.

5 – ANÁLISE DO PROJECTO

5.1 – Introdução

No sistema de informação que apoia o PIDDAC (SIPIDDAC) não existe informação que permita proceder à análise plurianual dos investimentos inseridos no Projecto n.º 1783, dado que este apenas foi criado em 2005, referindo-se a execução financeira de anos anteriores à execução global do Programa Operacional PRIME, como se referiu acima.

Tendo por base a informação recolhida junto do IAPMEI, do DPP e do Gabinete de Gestão do PRIME, relativamente ao qual o Projecto n.º 1783 contém as dotações necessárias para fazer face às despesas decorrentes das Medidas 1 e 2 do Programa Operacional PRIME, incluindo a componente de formação a elas associada, prevista na Medida 4, e correspondentes aos sistemas de incentivos SIME, SIPIE, SIVETUR e URBCOM, e tendo em conta que o sistema de informação do PRIME (SiPRIME) contém informação útil e credível, procede-se, nos pontos seguintes, à descrição do circuito financeiro, incluindo as entidades nele intervenientes, à análise das candidaturas aos projectos, à análise dos correspondentes investimentos efectuados e ao seu contributo para as políticas de coesão da UE, no período de 2000 a 2005.

5.2 – Circuito Financeiro e Entidades Intervenientes

O IAPMEI, enquanto serviço responsável pela execução do Projecto do PIDDAC n.º 1783, recebeu, durante o ano de 2005, as disponibilidades financeiras para fazer face às necessidades decorrentes da sua execução.



(e Medida 4 associada às Medidas 1 e 2), excepto quanto às actividades que lhe estão directamente atribuídas.

Na óptica do Programa Operacional PRIME, o IAPMEI é um organismo pagador centralizado, encarregado de distribuir as verbas pelos outros organismos intervenientes com atribuições de entidades pagadoras e que são o ICEP Portugal, o ITP – Instituto de Turismo de Portugal e a API – Agência Portuguesa para o Investimento.

No âmbito dos sistemas de incentivos do Programa Operacional PRIME, existem ainda as figuras dos organismos coordenadores, encarregues da coordenação global da gestão dos projectos, e dos organismos especializados, que são entidades que suportam, sob o ponto de vista técnico, as competências específicas necessárias à avaliação dos projectos, as quais se encontram identificadas nos diplomas que regulamentam os vários sistemas de incentivos.

Na perspectiva do PIDDAC, o IAPMEI é a entidade responsável pela execução do Projecto. Nesse âmbito, é responsável pelo fornecimento de informação à Secretaria-Geral do Ministério da Economia e Inovação, enquanto entidade coordenadora do Programa Orçamental.

Por seu lado, o Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP) tem como funções preparar e elaborar a proposta técnica do PIDDAC e proceder ao acompanhamento físico e financeiro e à avaliação da sua execução.

A Direcção-Geral do Orçamento assegura a legalidade da execução financeira, verificando o respeito pelas regras financeiras estabelecidas para a boa gestão dos dinheiros públicos.

As entidades com maior peso de intervenção no Projecto são o IAPMEI, o ITP e a API, pelo que importa proceder a uma breve caracterização destas entidades.

5.2.1 – IAPMEI

Nos termos Decreto-Lei n.º 387/88, de 25 de Outubro, o IAPMEI é um instituto de direito público, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio, e rege-se pelo disposto neste diploma, pelos regulamentos internos e, subsidiariamente, pelo ordenamento jurídico das empresas públicas, tendo por atribuições promover e executar políticas de estímulo ao desenvolvimento empresarial, visando o reforço da competitividade e da produtividade das micro, pequenas e médias empresas portuguesas.

5.2.2 – ITP

O ITP é um instituto público dotado de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira e património próprio, que exerce a sua actividade sob a tutela do Ministro da Economia e da Inovação (artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 77/2004, de 31 de Março, conjugado com o Decreto-Lei n.º 308/99, de 10 de Agosto).

Este Instituto rege-se pelas normas constantes do Decreto-Lei n.º 308/99, de 10 de Agosto, pelos seus regulamentos internos e, subsidiariamente, pelo ordenamento jurídico das empresas públicas.

O ITP tem por atribuições o apoio ao fortalecimento, modernização e desenvolvimento das estruturas empresariais e a promoção do desenvolvimento de infra-estruturas e investimento no sector do turismo, bem como a promoção interna e externa de Portugal como destino turístico.

5.2.3 – API

Diferentemente do IAPMEI e do ITP, que são institutos públicos, a API, criada pelo Decreto-Lei n.º 225/2002, de 30 de Outubro, é uma pessoa colectiva de direito público com natureza empresarial, sendo, nos termos do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, uma entidade pública empresarial e rege-se pelos respectivos estatutos, pelos seus regulamentos internos e, subsidiariamente, pelo regime jurídico das entidades públicas empresariais (artigo 2.º dos Estatutos aprovados pelo Decreto-Lei n.º 225/2002, de 30 de Outubro).

A constituição da API, em 2002, teve como fundamento a criação de uma entidade com o papel de interlocutor único para os promotores de investimentos de elevada dimensão, nacionais ou estrangeiros, cabendo-lhe a detecção de oportunidades de grandes investimentos.

Na sequência do surgimento da API, foram para ela transferidas as atribuições do ICEP e do IAPMEI em matéria de grandes projectos de investimentos, passando a API a assumir o papel de organismo coordenador da administração dos sistemas de incentivos aplicáveis aos grandes projectos de investimento (artigo 8.º dos Estatutos).

Compete, em exclusivo, à API a avaliação do mérito dos grandes projectos de investimento, entendendo-se como tais os investimentos cujo valor exceda €25 milhões, independentemente do sector de actividade, da dimensão ou da nacionalidade e da natureza jurídica do investidor, a realizar de uma só vez ou faseadamente até três anos, e os projectos que, não atingindo esse valor, sejam da iniciativa de uma empresa com facturação anual consolidada superior a €75 milhões ou de uma entidade de tipo não empresarial com orçamento anual superior a €40 milhões (regime contratual do investimento, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 203/2003, de 10 de Setembro).

Pelos serviços prestados, a API cobra ao Estado uma comissão de gestão, a fixar e regulamentar por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Economia. Em 2005, essa comissão ascendeu a €4.668.840.

5.3 – Análise das Candidaturas

As candidaturas aos incentivos orçados neste Projecto do PIDDAC são coordenadas pelas entidades referidas no quadro seguinte, sendo de salientar que as entidades identificadas com os números 4 a 7 coordenam candidaturas ao sistema de incentivos URBCOM, com excepção de duas candidaturas do SIME geridas pelo GPGI/Açores⁵. A API, até a 31 de Dezembro de 2005, apenas geria candidaturas do SIME. O IAPMEI coordena candidaturas de todos os sistemas de incentivos, excepto o SIVETUR, que é coordenado pelo ITP, assim como as candidaturas do SIME e do SIPIE, do sector do turismo.

⁵ Gabinete de Planeamento e Gestão de Incentivos, actualmente, Direcção Regional de Apoio à Coesão Económica (DRACE) (cf. Decreto Regulamentar Regional n.º 38-A/2004/A, de 11 de Dezembro).



Quadro 4 – Candidaturas por entidade coordenadora (2000-2005)

(em milhares de euros)

Entidades Coordenadoras	Recebidas (1)	% (2)	Investimento (3)	% (4)	Contratualizadas (5)	% (6)	Investimentos FEDER/FSE (7)	% (8)	Taxa (9)=5/1	Taxa (10)=7/3
1. IAPMEI	24 432	83,7	7 863 328	43,2	7 932	85,0	2 522 337	40,6	32,5	32,1
2. API	465	1,6	7 654 465	42,0	236	2,5	2 569 305	41,3	50,8	33,6
3. ITP	3 851	13,2	2 528 455	13,9	884	9,5	1 031 070	16,6	23,0	40,8
4. IDE/Madeira	134	0,5	30 182	0,2	72	0,8	14 929	0,2	53,7	49,5
5. GPGI/Açores	157	0,5	25 653	0,1	93	1,0	14 052	0,2	59,2	54,8
6. DGCC	143	0,5	108 353	0,6	108	1,2	70 465	1,1	75,5	65,0
7. DGE	1	0,0	453	0,0		0,0	0	0,0	0,0	0,0
Total	29 183	100,0	18 210 889	100,0	9 325	100,0	6 222 158	100,0	32,0	34,2

Fonte: Informação do SiPRIME.

A informação constante do quadro supra permite constatar que:

- ◆ O IAPMEI coordena 83,7% das candidaturas, seguido pelo ITP, com 13,2%, e pela API, com 1,6%. Segundo o critério do montante de investimento, a percentagem de coordenação do IAPMEI baixa para os 43,2% e a da API sobe para os 42,0%, mantendo o ITP aproximadamente a mesma percentagem (13,9%). As restantes entidades coordenadoras não ultrapassam, individualmente, os 0,5% do número de candidaturas e os 0,6% do investimento;
- ◆ A entidade que coordena o maior número de projectos contratados é o IAPMEI, os quais correspondem a 85,0%, seguido do ITP, com 9,5%, e da API, com 2,5%;
- ◆ As taxas de contratualização diferem entre as entidades coordenadoras, quer no número de candidaturas quer no montante dos investimentos;
- ◆ Apenas 32,0% das candidaturas apresentadas são contratualizadas, o que corresponde a 34,2% do investimento proposto, havendo, por conseguinte, uma baixa taxa, quer em número quer em investimento;
- ◆ As entidades que coordenam o URBCOM apresentam as taxas de contratualização mais elevadas, sendo de salientar que este sistema de incentivos envolve os municípios, sendo os projectos desenvolvidos em parceria com as estruturas associativas comerciais e de serviços e as empresas.

De acordo com as informações prestadas pelas entidades coordenadoras, as taxas de contratualização resultam de diversos factores inerentes à selectividade dos sistemas de incentivos e aos orçamentos alocados às várias fases de abertura de candidaturas, designadamente:

- ◆ Desistências por parte dos promotores;
- ◆ Não elegibilidade das candidaturas;
- ◆ Não preenchimento dos critérios de selecção das candidaturas;
- ◆ Falta de envio dos documentos necessários à confirmação/validação de algumas condições de elegibilidade ou condicionantes específicas;
- ◆ Orçamento alocado a cada uma das fases (no caso típico do SIPIE);

- ◆ Incumprimento pelos promotores das obrigações contratualmente previstas;
- ◆ Quebra no investimento após análise;
- ◆ Anulação de decisões.

Caso sejam expurgadas as situações de desistências, de anulações e de inelegibilidade, as taxas de contratualização, segundo o critério do número de candidaturas⁶, seriam aproximadamente de 70%.

O IAPMEI, no exercício do contraditório, argumentou:

“Relativamente à alegada baixa taxa de contratualização, o IAPMEI manifesta o seu desacordo relativamente às conclusões retiradas pelo Tribunal de Contas.

O cálculo da taxa de contratualização não pode incidir sobre as candidaturas recebidas pois destas, um nº relevante apresentou desistência (1.006 projectos) e uma percentagem significativa foi considerada não elegível ou elegível não seleccionada.

Assim, estas candidaturas não são passíveis de contratualização (10.518 projectos).

(...) No que respeita à elevada selectividade demonstrada pelos números referidos, o IAPMEI considera este um aspecto extremamente positivo na gestão do PRIME, pois revela uma intenção clara de selecção dos projectos que melhor cumprem os objectivos de política económica delineados.

Saliente-se igualmente que face às dotações orçamentais do programa e considerando a procura verificada, o critério da selectividade é efectivamente o único que permite garantir uma correcta aplicação dos dinheiros públicos.

O princípio da selectividade será certamente mantido na gestão do futuro quadro de apoio a vigorar entre 2007 e 2013.

Corrigindo os números apontados, concluímos que o nº de projectos homologados com decisão favorável e dotação orçamental disponível é de 11.980, o nº de decisões anuladas no mesmo período é de 3.503 e o nº de projectos contratados é de 7932 (...).”

Relativamente aos projectos anulados, o IAPMEI indicou que dos 3.503 anulados, 394 devem-se a anulações pré-contratuais a pedido do promotor, 1.369 a anulações por caducidade do incentivo, 1.737 a anulações por rescisão contratual e 3 a outras situações.

Informou ainda o Instituto que:

“(...) Em sede de esclarecimentos o IAPMEI havia indicado como valores para a taxa de contratualização global e para a taxa de contratualização corrigida de anulações, de 66,21% e 93,57%, respectivamente.

No entanto constatamos que não se entrou em conta com anulações por rescisão contratual, aspecto que estava a influenciar negativamente os valores anteriormente indicados (...).”

Sobre esta matéria, o Gestor do PRIME, na sua resposta, no âmbito do contraditório, apresentou argumentação idêntica à do IAPMEI.

No que respeita às observações formuladas pelo IAPMEI e pelo Gestor do PRIME, realça-se que as diferenças existentes nas taxas de contratualização referidas no quadro 4 e as indicadas em sede de contraditório devem-se aos diferentes referenciais iniciais: na óptica do IAPMEI não são consideradas todas as candidaturas que, pelos diversos motivos acima expostos, não chegaram à fase de homologação, enquanto que, na análise efectuada no presente relatório, essas situações foram

⁶ Com os correspondentes ajustes nas respectivas taxas de contratualização em função do investimento.



consideradas, tendo em conta os objectivos pretendidos de analisar as intenções de investimento por parte dos particulares face às concretizações desse mesmo investimento, através de incentivos financiados pelo PRIME.

Independentemente destas razões, válidas, para as taxas de contratualização apuradas, constata-se que, essencialmente, houve a intenção, por parte dos privados, de efectuar investimentos que, por diversas circunstâncias, não foram efectivados, o que poderá ser justificado, entre outros, pelos seguintes factos, devidamente relatados no estudo da Actualização da Avaliação Intercalar do Programa de Incentivos à Modernização da Economia:

“(...) Tendo por base os resultados do inquérito conduzido junto dos promotores, regista-se uma apreciação, relevante, não muito favorável no que concerne ao “apoio na elaboração das candidaturas” e relativamente ao “formulário de candidatura quanto à exigência e burocracia”, com o conseqüente impacto negativo na “rapidez na apreciação das candidaturas” por parte dos organismos, carecendo estes aspectos de maior análise e consolidação na fase de concepção de uma futura intervenção operacional

(...)

os promotores não asseguram a instrução dos dossiers de projecto de forma adequada

(...)

Outro aspecto crítico no processo de análise é o facto do parecer dos técnicos do organismo gestor ter de incorporar os pareceres dos organismos especializados (...) Este processo é moroso (...).”

Na sua resposta, em sede de contraditório, o IAPMEI argumentou:

“(...) Muito embora constatando os resultados do referido inquérito, o Tribunal de Contas não se poderá alhear do facto de que o IAPMEI, enquanto Organismo Competente Coordenador Operacional da Medida e Entidade Pagadora, na área de Fiscalização e Controlo, também está sujeito ao cumprimento da regulamentação comunitária e nacional que obriga à organização dos sistemas de gestão e de controlo necessários para garantir a boa gestão financeira dos Fundos e proporcionar garantia adequada da correcção, regularidade e elegibilidade dos pedidos de ajuda comunitária.

O sistema Informático de Gestão do IAPMEI (SIG) comporta a formalização de candidaturas através da Internet. Os formulários para preenchimento dos Promotores, contêm os requisitos mínimos necessários para uma correcta apreciação das respectivas candidaturas, sendo os elementos básicos solicitados exigidos pela legislação instituída. Tais formulários têm guias de preenchimento para apoio na elaboração das candidaturas. Os formulários e os respectivos guias estão disponíveis na página da Internet do PRIME, podendo ser descarregados a qualquer momento.

Refira-se igualmente que a generalidade da entrega de candidaturas pela Internet veio desburocratizar significativamente o processo de candidatura, possibilitando igualmente uma gestão electrónica de todo o processo de análise e decisão.

Acresce referir que muitas “intenções” dos promotores não cumprem os requisitos mínimos necessários ao cumprimento dos regulamentos, não passando pois disso mesmo, mas que, contudo, requerem tempo e recursos necessários para a sua análise.

Cabe ainda referir o esforço desenvolvido pelo IAPMEI na adequação permanente dos instrumentos ao dispor dos promotores que visam contribuir para uma maior simplificação / agilização de procedimentos, sem prejuízo da eficácia e da eficiência que devem caracterizar a sua actividade, o que em muito tem contribuído para a redução de tempos de análise de candidaturas, situação aliás reconhecida pelo Tribunal de Contas”.

No mesmo sentido argumentou o Gestor do PRIME, nas suas alegações, no exercício do contraditório.

Apesar das justificações invocadas no âmbito do contraditório, é um facto que o estudo apontado fez uma apreciação não muito favorável no que concerne ao apoio na elaboração das candidaturas e às exigências burocráticas.

Conforme foi reconhecido pelo IAPMEI e pelo Gestor do PRIME, muitas das intenções dos candidatos não cumprem os requisitos mínimos, mas, ainda assim, requerem tempo e recursos necessários para a sua análise, o que penaliza o sistema de gestão e pode explicar o deficiente apoio na elaboração das candidaturas relatado no referido estudo da Actualização da Avaliação Intercalar.

Com efeito, a utilização de recursos no apoio à elaboração de candidaturas levaria à diminuição de recursos necessários para a sua análise e à diminuição do número de candidaturas sem requisitos de viabilidade.

Por fim, resta referir que a questão das taxas de contratualização se encontra associada ao tempo decorrido desde a recepção de candidaturas até à assinatura dos contratos, não se encontrando informação que possa indicar qual o número de desistências que pode ter advindo da espera em obter a aprovação e contratualização do incentivo.

A informação constante do quadro seguinte é referente às 29.183 candidaturas apresentadas aos sistemas de incentivos orçados no Projecto do PIDDAC em análise e que corresponderam a uma intenção de investimento no montante de €18.211 milhões.

Quadro 5 – Candidaturas (2000-2005)

(em unidades e em milhões de euros)

Sistemas de Incentivos		Recebidas (1)	(%) (2)	Homologadas (3)	(%) (4)	Contratualizadas FEDER (5)	Taxa Contratualização (6)=(5/1)	Executadas (7)	Taxa Encerramento (8)=(7/5)
Número	SIME	4 949	17,0	1 850	18,7	1 710	34,6	218	12,7
	SIPIE	18 367	62,9	4 478	45,2	4 306	23,4	671	15,6
	SIVETUR	290	1,0	128	1,3	128	44,1	57	44,5
	URBCOM	5 577	19,1	3 449	34,8	3 181	57,0	9	0,3
	Total	29 183	100,0	9 905	100,0	9 325	32,0	955	10,2
Investimentos	SIME	15 093	82,9	5 535	83,3	5 032	33,3	863	17,2
	SIPIE	1 950	10,7	413	6,2	402	20,6	65	16,2
	SIVETUR	525	2,9	299	4,5	304	57,9	129	42,4
	URBCOM	643	3,5	400	6,0	376	58,5	3	0,8
	Total	18 211	100,0	6 647	100,0	6 114	33,6	1 060	17,3

Fonte: Informação do SiPRIME.

Da análise da informação supra observa-se que:

- ◆ Apenas 32,0% das candidaturas (9.325), correspondentes a um investimento de €6.114 milhões do universo das intenções de investimento no montante de €18.211 milhões, ou seja, apenas 33,6% do investimento proposto, deram origem à celebração de contratos;
- ◆ As maiores taxas de celebração de contratos, em função das candidaturas recepcionadas, foram obtidas pelo URBCOM e pelo SIVETUR, quer na perspectiva do seu número, 57,0% e 44,1%, quer em função do valor dos investimentos – 58,5% e 57,9%, respectivamente;
- ◆ O SIPIE foi o sistema que mais candidaturas recebeu – 18.367 – o que correspondeu a 62,9 % do total das candidaturas, mas o respectivo investimento apenas contribuiu em 10,7% para o

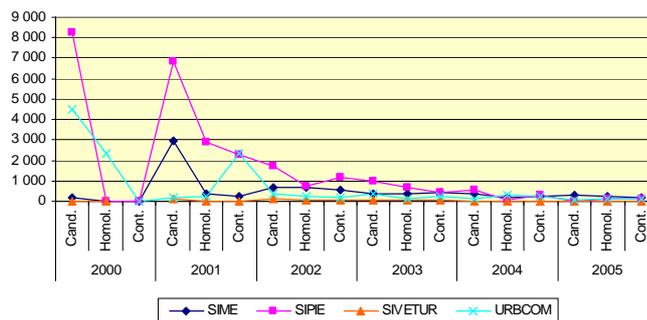


total do investimento proposto. Situação inversa ocorreu com o SIME, em que o número de candidaturas recebidas representou 17,0% e, em valor, 82,9%;

- ◆ A taxa global de celebração de contratos face ao número de candidaturas recepcionadas foi de 32,0% e, em termos de valor de investimento, de 33,6%;
- ◆ A 31 de Dezembro de 2005, a taxa de encerramento dos projectos foi de 10,2%, em número, e de 17,3%, em valor dos investimentos associados;
- ◆ O SIVETUR obteve a maior taxa de encerramento, em número (44,5%) e em valor (42,4%);
- ◆ O SIPIE e o SIME tinham, à mesma data, as taxas de encerramento, de 15,6% e 12,7% em número de candidaturas, e de 16,2% e de 17,2% em investimento, respectivamente;
- ◆ O URBCOM apresentou as menores taxas de encerramento – 0,3%, em número de encerramentos, e 0,8% em termos de investimento.

O gráfico seguinte reflecte os resultados da análise das candidaturas apresentadas aos sistemas de incentivos, no período 2000 a 2005.

Gráfico 1 – Candidaturas (2000-2005)



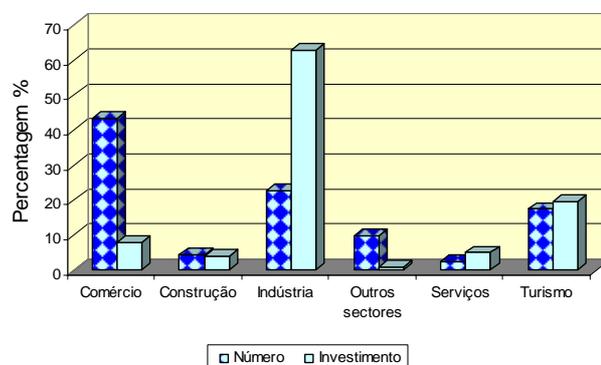
Fonte: Informação do SiPRIME.

Verifica-se pela observação do gráfico que:

- ◆ O número de candidaturas diminuiu ao longo do período;
- ◆ O maior número de candidaturas apresentadas ocorreu durante os anos de 2000 e 2001;
- ◆ As homologações e respectivas contratualizações foram diminutas face às candidaturas apresentadas.

A repartição, por sectores de actividade, das 9.325 candidaturas contratualizadas nos sistemas de incentivos abrangidos pelo Projecto n.º 1783 é evidenciada no gráfico seguinte:

Gráfico 2 – Candidaturas contratualizadas por sector de actividade (2000-2005)



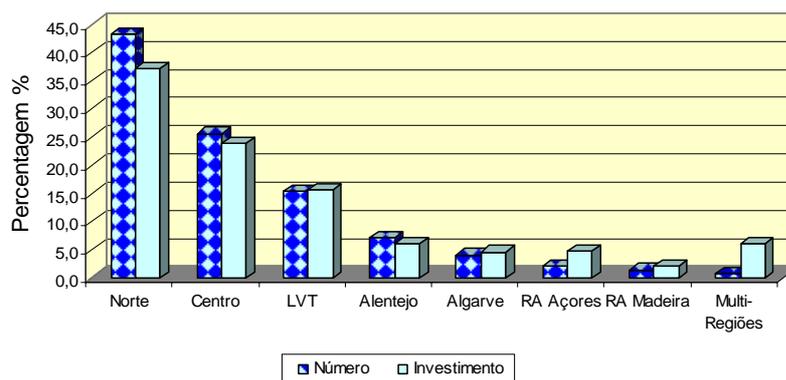
Fonte: Informação do SiPRIME.

Observando o gráfico, é possível concluir que:

- ◆ O maior número de candidaturas contratualizadas se verificou no sector do comércio (43,3%), seguido dos sectores da indústria (22,7%) e do turismo (17,5%);
- ◆ O sector da construção representou apenas 4,3%;
- ◆ No que respeita ao investimento contratualizado por sectores (€6.114 milhões), a situação é diversa, já que o sector líder é o da indústria, que foi responsável por 62,8% do investimento total elegível, enquanto o do comércio apenas alcançou 7,9%.

O gráfico seguinte representa a análise, por regiões, do número de candidaturas contratualizadas e do respectivo investimento elegível:

Gráfico 3 – Candidaturas contratualizadas por região (2000 -2005)



Fonte: Informação do SiPRIME.

Apura-se pelo gráfico que:

- ◆ A Região Norte foi a que apresentou maior dinamismo, quer quanto ao número de candidaturas quer em termos de investimento elegível, com 43,2% e 37,1%, seguida da Região Centro, com 25,6% e 23,8%, e da Região de Lisboa e Vale do Tejo (LVT), que obteve 15,3% e 15,5%, respectivamente;



- ◆ As Regiões Autónomas, no seu conjunto, foram responsáveis por 3,4% das candidaturas, representativas de um investimento elegível de 6,8%;
- ◆ 84,1% do número de candidaturas, correspondentes a 76,4% do investimento elegível, foram contratualizados para as Regiões do Norte, Centro e LVT, enquanto o sul do País (Alentejo e Algarve) e as Regiões Autónomas apenas alcançaram, em conjunto, 15,9% do número de candidaturas e 23,6% do investimento.

5.4 – Análise dos Investimentos

O quadro seguinte evidencia o custo total do investimento elegível homologado, no período de 2000 a 2005, e as fontes de financiamento dos sistemas de incentivos:

Quadro 6 – Financiamento do investimento (2000-2005)

(em milhões de euros)

Sistemas de Incentivos	Custo Total Elegível	Privado	%	Comunitário	%	Nacional	%
SIME	5 631	3 746	66,5	1 414	25,1	471	8,4
SIPIE	413	246	59,6	125	30,3	42	10,2
SIVETUR	299	164	54,8	101	33,8	34	11,4
URBCOM	400	137	34,3	165	41,3	98	24,5
Total	6 743	4 293	63,7	1 805	26,8	645	9,6

Fonte: Informação do SiPRIME.

Pela análise da informação inserida no quadro anterior verifica-se o seguinte:

- ◆ O investimento total elegível homologado foi de €6.743 milhões, sendo o investimento privado de €4.293 milhões (63,7%) e o financiamento público de €2.450 milhões (36,4%) e representando o financiamento público comunitário 26,8% (€1.805 milhões) e o financiamento público nacional 9,6% (€645 milhões);
- ◆ O investimento privado distribuiu-se de forma diferente entre os sistemas de incentivos, variando entre os 66,5%, no SIME, e os 34,3%, no URBCOM, e sendo o investimento privado, em média, de 63,7%;
- ◆ A componente comunitária do investimento (26,8%) variou entre os 25,1%, no SIME, e os 41,3%, no URBCOM;
- ◆ O peso do financiamento público nacional foi de 9,6%, com o mínimo de 8,4%, no SIME, e o máximo de 24,5 %, no URBCOM;
- ◆ O sistema de incentivos SIME representou 83,5% do total do investimento elegível e teve o maior peso do investimento privado (66,5%) e o menor financiamento público, quer comunitário (25,1%) quer nacional (8,4%);
- ◆ O sistema de incentivos URBCOM obteve o menor peso de investimento privado (34,3%) e o maior peso de investimento público comunitário (41,3%) e nacional (24,5%).

Apresenta-se no quadro seguinte o financiamento do projecto, desagregado pelas diversas fontes do financiamento público:

Quadro 7 – Financiamento público homologado (2000 -2005)

(em milhares de euros)

Sistemas de Incentivos	Financiamento Público										
	Comunitário				Nacional						Total
	FEDER	%	FSE	%	OE	%	OSS	%	O. Fontes	%	
SIME	1 374 167	72,9	40 325	2,1	458 056	24,3	13 442	0,7		0,0	1 885 990
SIPIE	125 142	75,0		0,0	41 714	25,0		0,0		0,0	166 856
SIVETUR	100 764	75,0	19	0,0	33 588	25,0	6	0,0		0,0	134 377
URBCOM	164 643	62,7		0,0	54 331	20,7		0,0	43 778	16,7	262 752
Total	1 764 716	72,0	40 344	1,6	587 689	24,0	13 448	0,5	43 778	1,8	2 449 975

Fonte: Informação do SiPRIME.

Da leitura da informação constante do quadro retira-se que:

- ◆ O financiamento comunitário homologado foi de €1.805.060 milhares, provenientes do FEDER e do FSE (€1.764.716 milhares – 72,0% e €40.344 milhares – 1,6%, respectivamente). O montante de €644.915 milhares correspondeu ao financiamento público nacional – OE, OSS e Outras Fontes (€587.689 milhares – 24,0%, €13.448 milhares - 0,5% e €43.778 milhares - 1,8% do total do financiamento público, respectivamente);
- ◆ O FEDER financiou todos os sistemas de incentivos numa percentagem que variou entre os 62,7%, no URBCOM, e os 75,0%, no SIPIE e no SIVETUR;
- ◆ O FSE foi aplicado, quase na totalidade, em projectos do SIME;
- ◆ Nas fontes de financiamento público nacional não existem diferenças significativas entre os diferentes sistemas de incentivos, com excepção do URBCOM, que é financiado por Outras Fontes em 16,7%.

O quadro infra apresenta a informação referente aos pagamentos efectuados, no período de 2001 a 2005, por fonte de financiamento, no âmbito dos sistemas de incentivos actualmente orçados no Projecto do PIDDAC n.º 1783:

Quadro 8 – Pagamentos por fonte de financiamento (2001-2005)

(em euros)

Anos	Financiamento						
	Comunitário			Nacional			Total
	FEDER (1)	FSE (2)	Total (3) = (1) + (2)	OE (4)	OSS (5)	Total (6) = (4) + (5)	
2001	98 968 593		98 968 593	32 601 828		32 601 828	131 570 421
2002	259 804 566	831 871	260 636 437	84 608 149	277 290	84 885 439	345 521 876
2003	302 547 589	8 105 669	310 653 258	98 669 012	2 701 891	101 370 903	412 024 161
2004	257 784 955	10 056 981	267 841 936	85 611 313	3 352 328	88 963 641	356 805 577
2005	179 747 625	7 499 727	187 247 352	60 582 387	2 499 910	63 082 297	250 329 649
Total	1 098 853 327	26 494 248	1 125 347 575	362 072 689	8 831 419	370 904 108	1 496 251 683

Fonte: Informação SiPRIME.

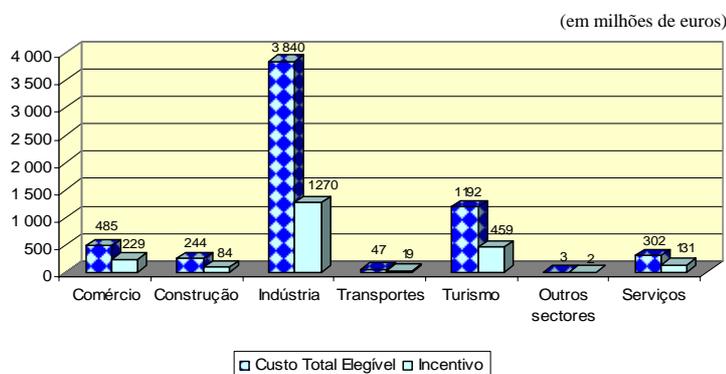
Pela análise desta informação extrai-se que:



- ◆ No período de 2001 a 2005, foram pagos €1.496 milhões, dos quais €1.125 milhões (75,2%) foram suportados através de financiamento comunitário e os restantes €371 milhões (24,8%) correspondem à contrapartida nacional;
- ◆ A principal fonte de financiamento foi o FEDER, com pagamentos na ordem de €1.099 milhões (73,4%), seguida do OE, com €362 milhões (24,2%);
- ◆ As fontes de financiamento FSE e OSS representaram em conjunto, em termos de peso relativo, 2,4%, face ao total do montante despendido nos anos de 2001 a 2005.

No gráfico seguinte é representado o peso dos incentivos, por sector, no custo total elegível:

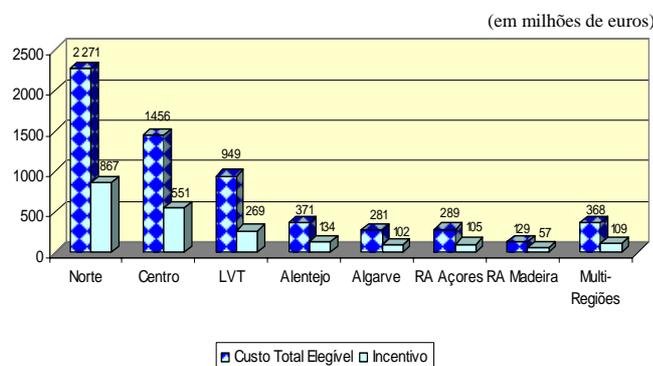
Gráfico 4 – Custo total elegível / Incentivo - por sector (2000-2005)



Pela análise do gráfico 4 verifica-se que o maior investimento elegível, de €3.840 milhões (62,8%), e o correspondente incentivo (€1.270 milhões) se concentraram no sector da indústria e se destacaram, significativamente, do sector do turismo, que se lhe segue, mas que apenas alcançou €1.192 milhões (19,5%) do investimento elegível. No seu conjunto, estes dois sectores correspondem a 82,3% do custo total elegível contratualizado no período de 2000/2005 (€6.114 milhões).

O gráfico seguinte representa o peso dos incentivos no custo total elegível, por Região:

Gráfico 5 – Custo total elegível / Incentivo - por região (2000-2005)



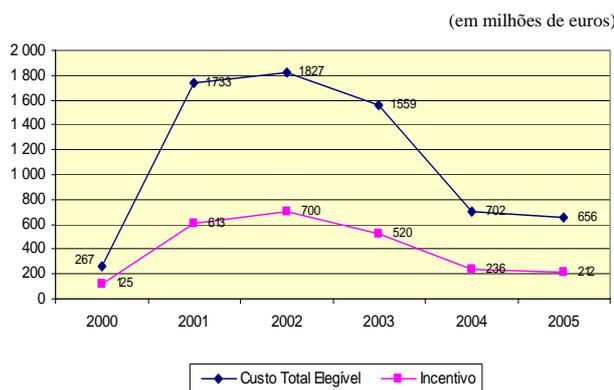
Verifica-se, pela informação espelhada no gráfico, que o Norte foi a Região que concentrou o maior investimento contratualizado, tendo absorvido €2.271 milhões do custo total elegível de €6.114 milhões (37,1%).

Esta Região e as Regiões do Centro e LVT atingiram um montante de €4.676 milhões de investimento e €1.687 milhões de incentivos, correspondendo a 76,5% e 76,9%, respectivamente, do total do investimento e dos incentivos contratualizado.

Em sede de contraditório, o Gestor do PRIME, nas suas alegações, afirmou que “(...) tem este Programa tido a maior atenção a este desiderato que tem tido expressão, nomeadamente, através de bonificações adicionais de carácter regional, conforme pode ser comprovado na regulamentação das medidas e acções em compatibilidade com a prossecução dos objectivos centrais do Programa, ou seja, a melhoria da competitividade e alteração do perfil produtivo da especialização”.

O seguinte gráfico sintetiza a análise temporal dos investimentos homologados e incentivos atribuídos, no período de 2000 a 2005:

Gráfico 6 – Custo total elegível / Incentivo (2000-2005)



Fonte: Informação do SiPRIME.

Deduz do gráfico 6 que:

- ◆ Entre 2000 e 2005, o ano de 2002 assegurou o maior montante de investimento homologado (€1.827 milhões), seguido do ano de 2001, com €1.733 milhões, e o de 2003, com €1.559 milhões, aos quais correspondem 27,1%, 25,7% e 23,1%, respectivamente;
- ◆ O ano de 2000, primeiro ano do QCA III, reflecte o início dos incentivos a atribuir aos investimentos, tendo-se homologado, durante o mesmo, apenas €267 milhões, o que corresponde a 4,0% do montante investido até ao final de 2005;
- ◆ Relativamente aos anos de 2004 e 2005, é de realçar a quebra sofrida na homologação dos investimentos.



6 – CONTRIBUTOS DO PROJECTO

6.1 – Emprego

A informação contida no quadro seguinte sintetiza o contributo previsto do Projecto do PIDDAC n.º 1783 para a criação de novos postos de trabalho, com base nos dados disponibilizados pelo SiPRIME, no âmbito dos sistemas de incentivos aí referidos, reportados às candidaturas homologadas no período de 2000/2005:

Quadro 9 – Postos de trabalho a criar (2000-2005)

(em unidades e em euros)

Sistemas de Incentivos	Número de Projectos (1)	Investimento Elegível (2)	Postos de Trabalho a Criar (3)	(%)	Montante de Investimento por Posto de Trabalho
SIME	1 850	5 535 287 987	32 409	67,8	170 795
SIPIE	4 478	413 279 177	14 038	29,4	29 440
SIVETUR	128	299 461 369	1 318	2,8	227 209
URBCOM	3 449	399 735 972	2	0,0	199 867 986
Total	9 905	6 647 764 505	47 767	100,0	139 171

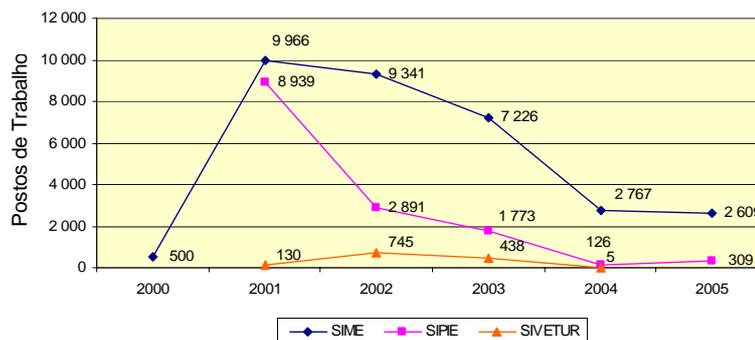
Fonte: Informação do SiPRIME.

De acordo com a informação contida no quadro anterior verifica-se que:

- ◆ O contributo previsto dos subsídios homologados e orçados no Projecto, para a criação de postos de trabalho, no período 2000 a 2005, foi de 47.767, tendo o SIME contribuído com 32.409 (67,8%), o SIPIE com 14.038 (29,4%) e o SIVETUR com 1.318 (2,8%);
- ◆ Apesar de o SIME apresentar o maior número de postos de trabalho a criar, é o SIPIE o que menor investimento necessita por posto de trabalho a criar, sendo, por conseguinte, o mais eficiente em termos de política de emprego;
- ◆ A despesa pública, comunitária e nacional, destinada ao financiamento de projectos do sistema de incentivos URBCOM, contribuiu muito pouco para a criação de postos de trabalho.

Os postos de trabalho a criar, com base nas candidaturas homologadas, ao longo do período de 2000 a 2005, encontra-se apresentada no gráfico seguinte:

Gráfico 7 – Postos de trabalho a criar (2000-2005)



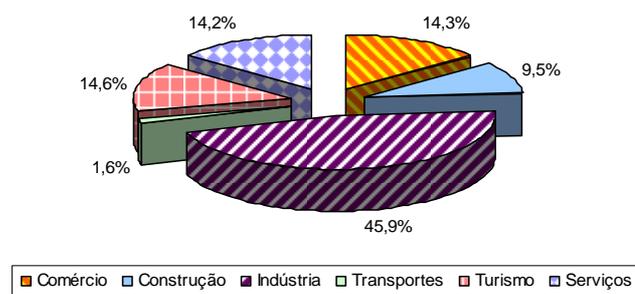
Fonte: Informação do SiPRIME.

Observa-se pelo gráfico que:

- ◆ 2001 foi o ano em que se previu o maior número de postos de trabalho a criar;
- ◆ Houve uma quebra significativa, no número de postos de trabalho a criar, nos anos de 2002 a 2004, nos sistemas de incentivos SIME e SIPIE;
- ◆ No ano de 2005, houve uma estagnação, já que o número de postos de trabalho a criar (2.918) foi praticamente igual ao de 2004 (2.898), invertendo-se, assim, o ciclo de quebras dos anos anteriores.

O gráfico seguinte representa a distribuição de postos de trabalho a criar, de acordo com os objectivos a que se propuseram os promotores, no âmbito das candidaturas objecto de homologação, no período em referência:

Gráfico 8 – Postos de trabalho a criar por sector de actividade (2000-2005)

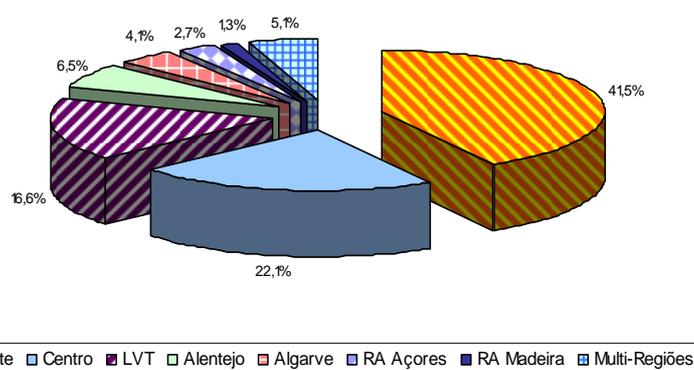


Fonte: Informação do SiPRIME.

Retira-se do gráfico que dos 47.767 postos de trabalho a criar, por sector de actividade, 45,9% correspondem ao sector da indústria, 14,6% ao do turismo, 14,3% e 14,2% aos sectores dos serviços e do comércio, respectivamente, seguidos de 9,5%, no sector da construção, e de 1,6%, no sector dos transportes.

Por região, os postos de trabalho a criar repartem-se da seguinte forma:

Gráfico 9 – Postos de trabalho a criar por região (2000-2005)



Fonte: Informação do SiPRIME.

Observa-se, atentos aos dados do gráfico, que:



- ◆ A Região Norte é responsável pela maioria dos postos de trabalho a criar (41,5% da totalidade);
- ◆ A Região Norte, conjuntamente com as Regiões Centro e LVT, apresentaram candidaturas que contribuíram com 80,2% para os postos de trabalho a criar, sendo os restantes 19,8% contributo das demais Regiões.

Nos projectos encerrados, procedeu-se também à análise dos postos de trabalho efectivamente criados, face aos previstos, por forma a apurar se foram cumpridas as condições contratadas e quais as futuras tendências na criação de postos de trabalho, matéria que se resume no quadro e gráficos seguintes:

Quadro 10 – Postos de trabalho (2000-2005)

(em unidades e em euros)

Designação	Total Contatualizado (1)	Executado Projectos Encerrados (2)	% (3)=(2/1)	Previsto Projectos Encerrados (4)	% (5)=(2/4)	Previsão (6)=(1x5)
N.º de projectos	9 325	955	10,2	955	-	-
Investimento	6 647 764 505	1 243 082 826	18,7	1 366 661 460	91,0	6 046 648 806
Postos de trabalho	47 767	8 517	17,8	6 972	122,2	58 352

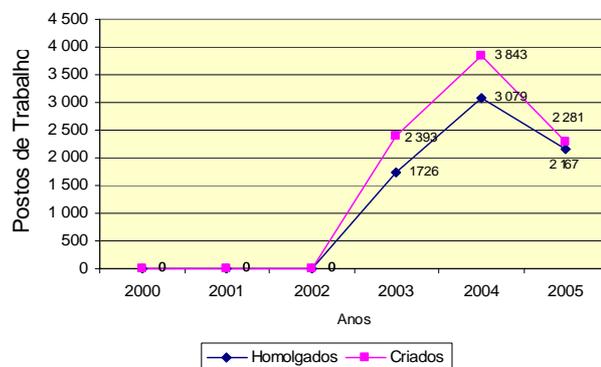
Fonte: Informação do SiPRIME.

Pela análise da informação do quadro anterior é possível destacar que:

- ◆ A 31 de Dezembro de 2005, encontravam-se encerrados 10,2% dos projectos, os quais tinham dado origem à criação de 17,8% dos postos de trabalho previstos na totalidade das candidaturas e a 18,7% do investimento total elegível;
- ◆ O investimento elegível executado (€1.243.082.826) corresponde a 91,0% do previsto nos projectos encerrados;
- ◆ Os postos de trabalho criados correspondem a 122,2% dos previstos nos contratos encerrados.

Como se observa no gráfico 10, tendo por base o desvio verificado nos projectos encerrados, poderia estimar-se que, a manter-se a tendência, nos projectos ainda por encerrar haveria um acréscimo no número de postos de trabalho de 10.585. No entanto, a tendência de crescimento esbateu-se no ano de 2005, colocando em causa as referidas previsões.

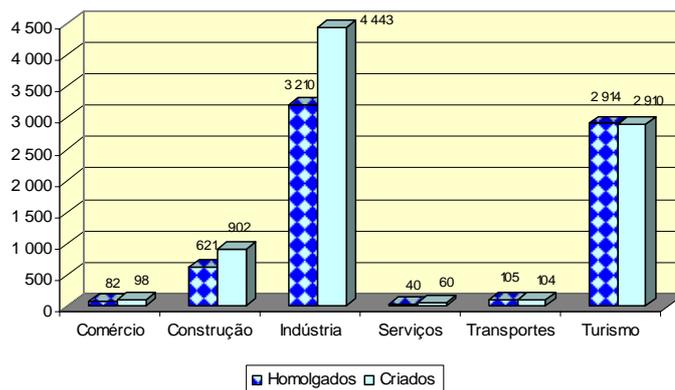
Gráfico 10 – Postos de trabalho criados (2000-2005)



Fonte: Informação do SiPRIME.

Salienta-se, também, que houve um acréscimo de 1.233 postos de trabalho criados face aos homologados, como pode verificar-se pelo gráfico 11:

Gráfico 11 – Postos de trabalho criados por sector (2000-2005)



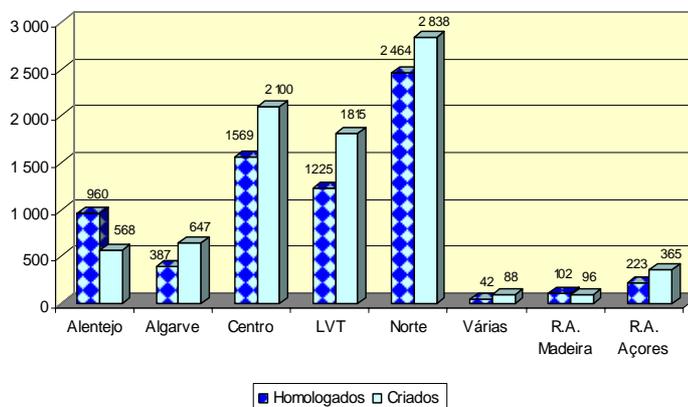
Fonte: Informação do SiPRIME.

Os sectores que mais contribuíram para a criação de emprego foram o da indústria, com 4.443 posto de trabalho (52,2%), e o do turismo, com 2.910 postos de trabalho (34,2%). Estes dois sectores são responsáveis pela criação de 86,4% dos postos de trabalho.

O gráfico 12 analisa os postos de trabalho por Região:



Gráfico 12 – Postos de trabalho criados por região (2000-2005)



Fonte: Informação do SiPRIME.

Verifica-se, pelo gráfico, que na Região Norte foi criado o maior número de postos de trabalhos (2.838), seguindo-se a Região Centro, com 2.100, e a de Lisboa e Vale do Tejo, com 1.815 postos de trabalho.

Salienta-se também que, em todas as Regiões, houve um acréscimo de postos de trabalho criados face aos homologados, com excepção do Alentejo e da R.A. Madeira.

Apesar do contributo do Projecto para a criação de emprego ser significativo, não foi detectada a existência de procedimentos que permitam avaliar a sustentabilidade dos postos de trabalho criados em cumprimento dos objectivos a que os promotores dos projectos se obrigaram.

O IAPMEI, no exercício do direito do contraditório, alegou:

“A criação dos postos de trabalho é um elemento de valorização do projecto e portanto em sede de encerramento proceder-se à confirmação desse objectivo. Ora tal é feito em todos os casos. Resta saber o que o Tribunal de Contas entende por assegurar a sustentabilidade da criação de postos de trabalho. Repare-se que existe uma preocupação, quer em sede de análise das candidaturas quer no seu encerramento, quer ao longo do acompanhamento, com a sustentabilidade económico-financeira do projecto e da empresa.

Ora se estas condições mínimas são asseguradas, e se o investimento é feito, e se os postos de trabalho são criados, uma avaliação subsequente nesta matéria extravasa as obrigações contratuais do promotor e as competências do IAPMEI na gestão dos projectos”.

Quanto a este aspecto, salienta-se que não está em causa a criação efectiva dos postos de trabalho, mas a sua sustentabilidade após o encerramento do projecto, e, neste sentido, não foram detectadas medidas nem procedimentos, independentemente das obrigações contratuais, tendentes a medir os efeitos dos investimentos no mercado de trabalho a médio prazo.

6.2 – Capital Humano

No presente ponto analisa-se os investimentos homologados no âmbito da formação. Salienta-se que os apoios à formação na estrutura do Programa Operacional PRIME não se encontram contemplados nas Medidas 1 e 2, em que se incluem os incentivos referentes ao Projecto do PIDDAC n.º 1783. No

entanto, existem apoios a intervenções de formação profissional, nos projectos executados, financiados pelo FSE e OSS, que visam aumentar as qualificações e melhorar as competências dos recursos humanos das empresas.

O financiamento público para a formação, reportado ao Projecto n.º 1783, correspondeu a 24,4% do total do investimento em formação concedido pelo Programa Operacional PRIME (€389 milhões).

O quadro seguinte apresenta o financiamento público, nacional e comunitário (€6.743 milhões), nos investimentos efectuados em formação, ao longo do período 2000/2005:

Quadro 11 – Investimento homologado em Formação - Projecto n.º 1783 (2000-2005)

(em milhões de euros)

Ano	Investimento Elegível (1)	Investimento em Formação (2)	% (3)=(1)/(2)	Incentivos (4)	Valor Pago (5)	Taxa de Execução Acumulada (6)
2000	267	6	2,2	3	0	0,0
2001	1 733	20	1,2	12	0	0,0
2002	1 827	25	1,4	15	1	3,3
2003	1 559	24	1,5	13	11	27,9
2004	702	15	2,1	8	13	49,0
2005	656	5	0,8	3	10	64,8
Total	6 743	95	1,4	54	35	64,8

Fonte: Informação do SiPRIME.

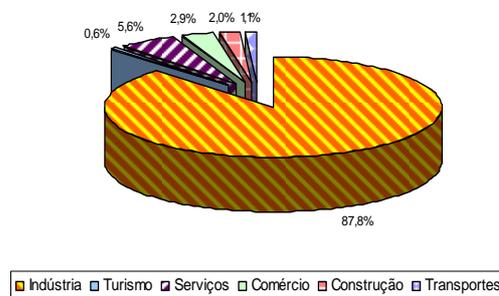
Verifica-se, por conseguinte, que:

- ◆ O montante investido nos recursos humanos (€95 milhões), corresponde apenas a 1,4% do custo total do investimento elegível;
- ◆ Ao longo do período (2000 a 2005), os anos de 2000 e 2004 foram os que registaram maior percentagem de investimento em capital humano (2,2% e 2,1%, respectivamente, face ao investimento total elegível). No entanto, o maior montante de investimento em formação (€25 milhões) foi homologado em 2002;
- ◆ O ano com menor investimento homologado foi o de 2005, quer em montante (€5,2 milhões) quer em percentagem (0,8%), face ao investimento total elegível;
- ◆ O montante de €35 milhões, pago em subsídios à formação, no período em análise, corresponde a uma taxa de execução de 64,8%, face ao montante do incentivo homologado (€54 milhões).

Sectorialmente, o investimento em formação, no período de 2000 a 2005, reparte-se pela forma esquematizada no seguinte gráfico:



Gráfico 13 – Investimento homologado, por sectores de actividade



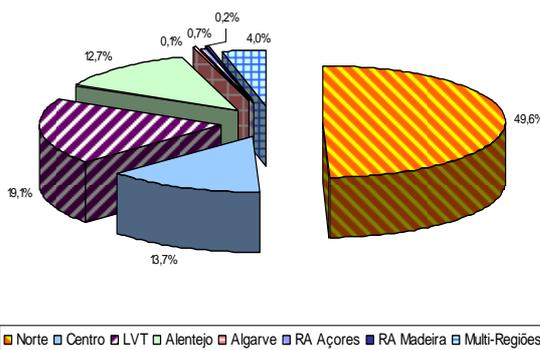
Fonte: Informação do SiPRIME.

Verifica-se, assim, que:

- ◆ Em primeiro lugar, se destaca o elevado peso (87,8%) do investimento no sector da indústria, que absorve €81,4 milhões;
- ◆ Em segundo lugar aparece o sector dos serviços, mas apenas com 5,6% do total do investimento do período (€5,3 milhões);
- ◆ Os investimentos em formação nos outros sectores de actividade (comércio, turismo, construção e transportes) se situam apenas entre 1,1% e 2,9%.

O investimento em formação, no montante de €95 milhões, no período de 2000 a 2005, teve a aplicação por Região espelhada no seguinte gráfico:

Gráfico 14 – Investimento em Formação por região



Fonte: Informação do SiPRIME.

Observa-se, pelo gráfico, que:

- ◆ A Região do Norte foi a que mais investimento público recebeu para formação dos recursos humanos, com 49,6% do total do investimento no período;
- ◆ A Região de Lisboa e Vale do Tejo aparece como a segunda Região a receber mais investimentos para a formação (19,1%), seguida da Região do Centro com 13,7%;
- ◆ A Região do Alentejo surge como a quarta região em investimento na formação dos recursos humanos (12,7%).

6.3 – Igualdade de Oportunidades

O princípio da igualdade de oportunidades foi integrado no conjunto de políticas e acções comunitárias, em 1996, e, com o Tratado de Amesterdão, em 1997, foi considerado como um dos objectivos específicos fundamentais da UE na realização dos objectivos gerais das políticas de crescimento e emprego. Na sequência da aprovação do Plano Nacional para a Igualdade, a nível nacional, encontra-se em implementação um conjunto de acções, por áreas de intervenção.

Dada a importância deste objectivo da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, analisa-se seguidamente o impacto que os investimentos do Projecto do PIDDAC n.º 1783 tiveram na sua promoção.

Em relação às candidaturas apresentadas aos incentivos verificou-se que, conforme quadro n.º 13, 13,7% foram lideradas por mulheres, e foram responsáveis por um investimento elegível de €554 milhões e por 5.549 postos de trabalho a criar (cf. quadro n.º 12). De salientar, porém, que em 2.698 projectos não existe informação disponível sobre a liderança.

Quadro 12 – Liderança dos projectos (2000-2005) - Projecto n.º 1783

(em unidades e em euros)

Liderança	N.º Projectos	%	Custo Total Elegível	%	Postos de Trabalho a Criar	%
Mulheres	1 359	13,7	554	8,2	5 549	11,6
Homens	5 848	59,0	5 935	88,0	42 216	88,4
N. disp.	2 698	27,2	254	3,8	2	0,0
Total	9 905	100,0	6 743	100,0	47 767	100,0

Fonte: Informação do SiPRIME.

O contributo dos diferentes sistemas de incentivos orçados no Projecto n.º 1783 para o referido objectivo encontra-se sintetizado no quadro seguinte:

Quadro 13 – Liderança dos projectos (2000-2005) - Projecto n.º 1783

(em unidades)

Sistema de Incentivo	Homens	%	Mulheres	%	Não Disponível	Total	Taxa Feminização
SIME	1 658	28,4	192	14,1		1 850	10,4
SIPIE	3 538	60,5	940	69,2		4 478	21,0
SIVETUR	99	1,7	29	2,1		128	22,7
URBCOM	553	9,5	198	14,6	2 698	3 449	5,7
Total	5 848	100,0	1 359	100,0		9 905	13,7

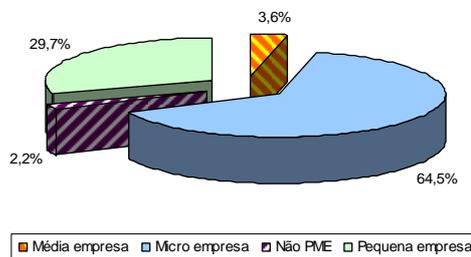
Fonte: Informação do SiPRIME.

Pela informação acima apresentada, observa-se que o maior contributo relativo para a igualdade de oportunidades foi prestado pelo SIVETUR, com 22,7% no total dos projectos deste sistema, liderados por mulheres, seguido do SIPIE, com 21,0%. Este último sistema apresenta o maior número de projectos liderados por mulheres.

No tocante à dimensão das empresas a criar, verifica-se que a liderança feminina é mais representativa nos projectos relativos a micro (64,5%) e pequenas empresas (29,7%), que, em conjunto, atingem 94,2%, em contraposição com o que sucede com os projectos relativos a não PME, em que apenas alcança 2,2%, conforme se constata no gráfico seguinte:



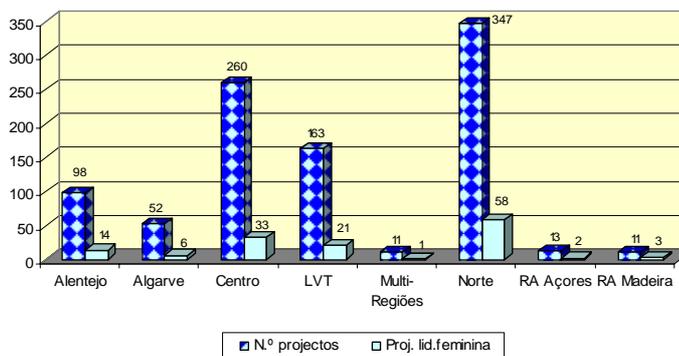
Gráfico 15 – Liderança por tipo de empresa



Fonte: Informação do SiPRIME.

Por Regiões, verifica-se que na Região Norte se encontra o maior número de projectos com liderança feminina (42,0%), seguida das Regiões do Centro (23,9) e de LVT (15,2%) (quadro 16):

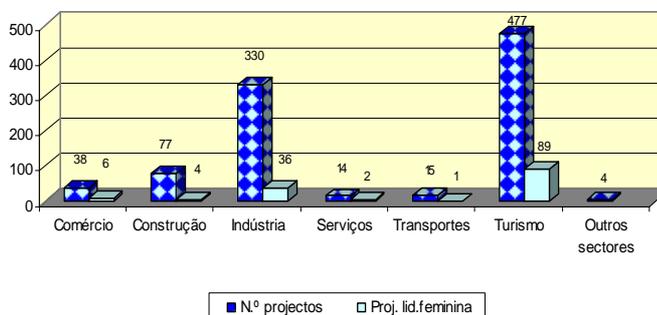
Gráfico 16 – Liderança por região



Fonte: Informação do SiPRIME.

De acordo com o gráfico 17, o turismo foi o sector que apresentou mais projectos com liderança feminina (64,5%). Também no sector da indústria, com 330 candidaturas apresentadas, 36 foram lideradas por mulheres (26,1%).

Gráfico 17 – Liderança por sectores



Fonte: Informação do SiPRIME.

Realça-se que não foram disponibilizados dados referentes aos postos de trabalho criados que permitissem distinguir os ocupados por homens e mulheres.

Nesta matéria, o IAPMEI, no âmbito do contraditório, indicou que, “relativamente ao princípio da igualdade de oportunidade entre homens e mulheres, entendemos que o Relatório de Avaliação do PRIME, reflecte de forma adequada as práticas adoptadas nesta matéria”.

Realça-se, no entanto, que este documento refere expressamente que o PRIME não prevê medidas em matéria da igualdade de oportunidades.

Por sua vez, o Gestor do PRIME, na sua resposta, no exercício do contraditório, informou que “(...) tem este Programa tido a maior atenção a esta orientação, traduzida no acompanhamento da liderança feminina e da taxa de feminização do emprego, conforme o previsto na concepção do Programa aprovada pela Comissão Europeia”.

O citado relatório de Execução de 2005 refere:

“O PRIME, assumindo sectorialmente uma intervenção horizontal e tendo definido como objectivos centrais a melhoria da competitividade e promoção de áreas estratégicas para o desenvolvimento, não prevê medidas específicas em favor da igualdade de género.

A dimensão da igualdade é considerada no conjunto das políticas e das acções nas fases de selecção, acompanhamento, controlo e avaliação dos projectos. Deste modo, tem estado orientado para eliminar barreiras à entrada de acesso ao PRIME, motivadas por qualquer discriminação sexual ou outra, promovendo a nível do projecto, os factores potenciadores dos efeitos directos e indirectos da igualdade de oportunidades”.

O relatório prossegue com um conjunto de dados de realização do Programa que visualizam o contributo para a igualdade de oportunidades.

6.4 – Criação de Empresas

Com a finalidade de se apurar o contributo do Projecto n.º 1783 para a criação de novas empresas, foram analisadas as candidaturas homologadas nos sistemas de incentivos em causa, encontrando-se a informação agregada nos quadros que se seguem.

O maior número de empresas a criar respeita a micro empresas (665), o que correspondendo a 76,5% das empresas a criar e a um investimento elegível de €70 milhões. Inversamente, o maior investimento concentrou-se nas não PME, em que as 36 candidaturas representaram um investimento elegível de €241 milhões (cf. quadro seguinte).

Quadro 14 – Investimento na criação de novas empresas (2000-2005) - Projecto n.º 1783

(em unidades e em milhões de euros)

Dimensão	SIME		SIPIE		Total			
	N.º Empresas	Inv.	N.º Empresas	Inv.	N.º Empresas	%	Inv.	%
Micro empresa	27	15	638	55	665	76,5	70	10,2
Pequena empresa	114	226	24	3	138	15,9	229	33,2
Média empresa	30	149			30	3,5	149	21,6
Não PME	36	241			36	4,1	241	35,0
Total	207	631	662	58	869	100,0	689	100,0

Fonte: Informação do SiPRIME.



A informação constante do quadro que se segue, relativo à evolução das propostas de candidaturas de criação de novas empresas, ao longo do período 2000 a 2005, permite concluir que 2001 foi o ano em que se verificou um maior número de candidaturas, devido fundamentalmente ao contributo de 424 candidaturas ao SIPIE, no total das 457 registadas no ano. Em 2002, o SIPIE registou uma quebra significativa. No mesmo ano, o SIME foi responsável por 84 das 224 candidaturas que envolveram a criação de empresas.

Em 2004, das candidaturas apresentadas apenas 2,6% correspondiam a projectos de criação de novas empresas, verificando-se uma ligeira recuperação em 2005.

Quadro 15 – Criação de novas empresas (2000-2005) - Projecto n.º 1783

(em unidades)

Ano	SIME	%	SIPIE	%	Total	%
2000						
2001	33	15,9	424	64,0	457	52,6
2002	84	40,6	140	21,1	224	25,8
2003	46	22,2	81	12,2	127	14,6
2004	19	9,2	4	0,6	23	2,6
2005	25	12,1	13	2,0	38	4,4
Total	207	100,0	662	100,0	869	100,0

Fonte: Informação do SiPRIME.

O quadro seguinte representa o custo total elegível e os postos de trabalho a criar, associados à criação de novas empresas, face ao universo das demais candidaturas aos sistemas de incentivos.

Quadro 16 – Custo total elegível / Postos de trabalho / Novas empresas (2000-2005) - Projecto n.º 1783

(em unidades e em euros)

Sistemas de Incentivos	Custo Total Elegível	Criação de empresas	Custo Total Elegível Novas empresas	%	Postos de Trabalho a Criar	Postos de Trabalho a Criar Novas empresas	%
SIME	5 631 024 819	207	631 382 156	11,2	32 409	6 846	21,1
SIPIE	413 279 177	602	57 873 859	14,0	14 038	2 872	20,5
SIVETUR	299 498 370		0		1 318		0,0
URBCOM	399 735 972		0		2		0,0
Total	6 743 538 338	869	689 256 015	10,2	47 767	9 718	20,3

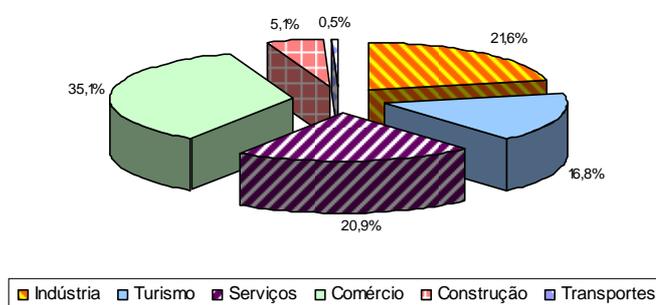
Fonte: Informação do SiPRIME.

Em média, o custo total elegível associado à criação de novas empresas representou 10,2% do custo total elegível e previu a criação de 9.718 postos de trabalho, ou seja, 20,3% do total dos postos de trabalho a criar no âmbito deste Projecto.

Salienta-se o número significativo de empresas criadas através do SIPIE (602), em relação ao custo total elegível. No entanto, o custo associado à criação de empresas demonstra que se trata de empresas de pequena dimensão, mas que, face ao investimento, contribuem significativamente para a criação de postos de trabalho (20,5%).

Como se verifica pelo gráfico 18, o sector do comércio foi o que originou o maior número de novas empresas (35,1%), seguido dos sectores da indústria, dos serviços e do turismo, respectivamente com 21,6%, 20,9% e 16,8%.

Gráfico 18 – Criação de empresas por sector de actividade



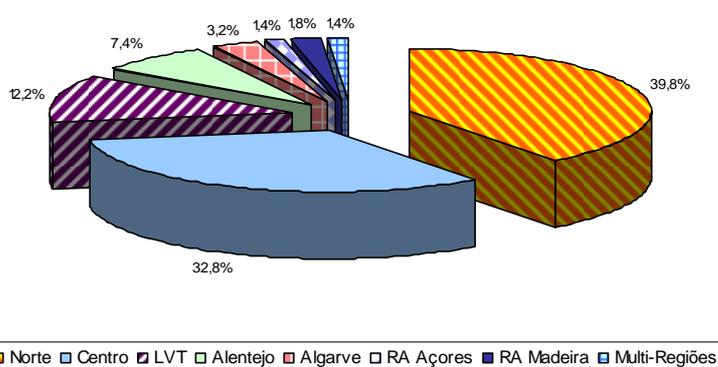
Fonte: Informação do SiPRIME.

Pela leitura do gráfico anterior, verifica-se que o sector dos transportes ficou-se pelos 0,5%, tendo o sector da construção alcançado 5,1%.

Salienta-se, ainda, que, no investimento total elegível de €689 milhões, 47,6% corresponde ao sector da indústria e 34,6% ao sector do turismo.

A criação de empresas por Região encontra-se representada no gráfico seguinte:

Gráfico 19 – Criação de empresas por região



Fonte: Informação do SiPRIME.

No que respeita à criação de novas empresas por Região, verifica-se que o seu número acompanhou o investimento, tendo a Região Norte sido responsável por 39,8% das novas empresas, seguida das Regiões Centro e LVT, com 32,8% e 12,2%, respectivamente. Em conjunto, estas três Regiões acolhem 84,8% das empresas a criar.

A totalidade das restantes regiões apenas alcança cerca de 15%.

7 – EXECUÇÃO FINANCEIRA

O Projecto n.º 1783 beneficiou, em 2005, de uma dotação inicial de €488.014.000. No decurso do ano, o IAPMEI procedeu a 14 alterações orçamentais, consubstanciando-se a primeira na integração do saldo da gerência anterior.



Após as alterações orçamentais apurou-se, junto do IAPMEI, que o Projecto alcançou uma dotação final disponível de €565.961.526, tendo sido executados €285.620.693. A taxa de execução financeira foi, por conseguinte, de 50,5%, de acordo com a informação obtida e que consta do quadro seguinte:

Quadro 17 – Execução orçamental por fonte de financiamento (2005) - Projecto n.º 1783

(em euros)

Fonte de Financiamento	Orçamento			Execução		
	Inicial (1)	Ajustado (2)	Variação (%)	Pagamentos (3)	Taxa de Execução (4) = (3/2)	Fonte de Financiamento (%)
FEDER	379 073 000	379 878 513	0,2	193 843 062	51,0	67,9
FSE	0	22 459 300	100	26 065 123	116,1	9,1
Financiamento Comunitário (1+2)	379 073 000	402 337 813	6,1	219 908 185	54,7	77,0
OE	108 941 000	74 645 867	-31,5	57 041 321	76,4	20,0
OSS	0	7 554 893	100	8 671 187	114,8	3,0
Receitas próprias	0	81 422 953	100	0	0,0	0,0
Financiamento nacional (4+5+6)	108 941 000	163 623 713	50,2	65 712 508	40,2	23,0
Total (3+7)	488 014 000	565 961 526	16	285 620 693	50,5	100,0

Fonte: IAPMEI.

No que respeita às fontes de financiamento, o Projecto em apreço foi financiado, em 2005, através de fontes nacionais, OE (20,0%) e OSS (3,0%), e de financiamento comunitário, FEDER (67,9%) e FSE (9,1%).

Conforme se observa no quadro anterior, as alterações orçamentais, da responsabilidade do IAPMEI, traduziram-se num acréscimo do desvio entre o valor orçado e o executado, apesar da execução ser bastante inferior ao orçamento inicial.

Sobre este aspecto, o IAPMEI referiu que “a dotação ajustada do projecto 1783 veio a demonstrar-se bastante superior à execução de 2005, o que decorre da integração de saldos (...)”, justificando ainda que o montante do saldo de €147.307.808 das medidas co-financiadas pelo PRIME, por simplificação, foi integrado, na sua totalidade, no Projecto n.º 1783.

Em sede de contraditório, o IAPMEI, informou que “(...) no decorrer do exercício de 2005, e em função da execução nas restantes medidas, foram efectuadas alterações orçamentais, reforçando as dotações de medidas deficitárias, por redução do saldo incorporado no projecto em questão”.

Salienta-se que do saldo da gerência de 2005, do IAPMEI, no montante de €668.176.029, €97.290.895 dizem respeito ao Projecto n.º 1783, mantendo-se, em parte, para dar cobertura orçamental aos pagamentos efectuados e ao saldo em dinheiro na posse do IAPMEI, uma sobredotação do orçamento inicial em relação à necessidade real de meios monetários para fazer face aos pagamentos.

No que respeita à libertação de meios monetários por parte da DGO, esta entidade veio, no exercício do contraditório, alegar que “(...) o IAPMEI, como serviço autónomo (SFA) e entidade executora do projecto em causa, procede à emissão de pedidos de libertação de créditos (PLC), para levantar do OE as transferências de que é beneficiário, documentando-os com um mapa com a previsão de pagamentos e a origem de fundos necessários à sua concretização, nos termos do n.º 3 do artigo 7.º do Decreto – Lei n.º 50-A/2006, de 10 de Março. Nestes mapas remetidos à 14ª Delegação, os saldos indicados pelo serviço como existindo na sua posse, são sempre tidos em conta no montante do PLC a autorizar (...)”.

No que concerne as estas alegações, é de mencionar que, apesar dos pedidos de libertação de créditos serem acompanhados dos devidos mapas, o que se constatou foi a existência de saldos monetários significativos no final de cada ano orçamental, facto que se vem repetindo, não havendo evidência de controlo, por parte da DGO, sobre a informação prestada pelo IAPMEI referente às efectivas necessidades de pagamento.

Ainda sobre este assunto, o IAPMEI, na sua resposta, em sede do contraditório, aduziu que “(...) *tem procedido à requisição de fundos de acordo com a regra do duodécimo, mas dará, no futuro, particular atenção à recomendação do TC para proceder à requisição de fundos em função das suas necessidades de pagamento. Contudo, vicissitudes do passado (menor execução que implicou a existência de saldos transitados) e constrangimentos do presente (veja-se o caso do recente congelamento ao PIDDAC), tendem a dificultar também esta gestão*”.

No que toca ao FSE e ao OSS, verifica-se que não foram orçamentadas inicialmente quaisquer verbas para fazer face às necessidades de pagamentos, situação justificada, pelo IAPMEI, pela prática de anos anteriores, que consiste em efectuar alterações orçamentais à medida em que vão sendo recebidas verbas das citadas fontes de financiamento.

Em qualquer uma destas fontes de financiamento – FSE e OSS –, os pagamentos excederam as dotações ajustadas, devido, segundo informação do IAPMEI, às “(...) *necessidades de garantir as metas de execução contratualizadas com a União Europeia (...)*”.

Observou-se ainda que o Gestor do PRIME tem vindo a disponibilizar ao IAPMEI os montantes necessários para fazer face a compromissos do Programa Operacional sem distinguir quais os montantes a afectar aos programas, medidas ou projectos previstos em PIDDAC.

Face a este procedimento, torna-se impossível saber quais as disponibilidades monetárias libertas pelo Gestor do PRIME para o Projecto do PIDDAC, nas fontes de financiamento FEDER, FSE e OSS, ao contrário do que se passa com o OE, em que os montantes libertos pela DGO especificam a que projecto se destinam.

O quadro seguinte sintetiza o saldo acumulado resultante dos recebimentos e pagamentos, até 2004, no âmbito do Programa Operacional PRIME (FEDER, OE, FSE e OSS) e os recebimentos e pagamentos efectuados em 2005, da responsabilidade do IAPMEI:

Quadro 18 – Recebimentos e pagamentos 2000/2005 - PRIME / IAPMEI

(em euros)

Designação	IAPMEI
Saldo acumulado 2000/2004	147 307 808
Recebimentos 2005	417 503 997
Pagamentos 2005:	466 960 008
Transferências ICEP	31 899 998
Transferências ITP	50 726 330
Transferências API	108 349 220
Transferências ADI	799 999
Transferências RAA	3 652 675
Transferências RAM	870 654
Transferências CCDRs	4 346 565
Pagamentos directos a promotores	266 314 567
Saldo do ano 2005	-49 456 011
Saldo acumulado	97 851 797

Fonte: IAPMEI.



Da análise da informação contida no quadro anterior destaca-se:

- ◆ O IAPMEI, em 2005, obteve disponibilidades no montante de €564.811.805 para fazer face aos compromissos do Programa Operacional PRIME, sendo €147.307.808 do saldo de anos anteriores e €417.503.997 de transferências de 2005;
- ◆ Em 2005, os pagamentos, no montante de €466.960.008, foram superiores aos montantes recebidos pelo IAPMEI, o que deu origem a um saldo negativo de €49.456.011. Apesar deste saldo negativo, o IAPMEI continua com um saldo acumulado positivo no montante de €97.851.797.

A execução financeira detalhada do Projecto n.º 1783, por entidades, encontra-se reflectida no quadro seguinte, pelo qual se verifica, desde logo, que o IAPMEI procedeu, no ano de 2005, a transferências de significativos montantes para outros organismos.

Quadro 19 – Execução financeira (2005) - Projecto n.º 1783

(em euros)

Designação	Orçamento Ajustado (1)	Execução (2)	Peso (%) (3)	Taxa de Execução (%) (4)
IAPMEI	255 595 074	130 201 579	45,6	50,9
Transferências	310 366 452	155 419 113	54,4	50,1
ICEP	16 649 999	16 649 999	5,8	100,0
ITP	47 925 000	21 550 000	7,5	45,0
API	227 070 531	108 349 220	37,9	47,7
CCDR's	4 346 568	4 346 565	1,5	100,0
Regiões Autónomas	14 374 354	4 523 329	2,0	31,5
Total	565 961 526	285 620 693	100,0	50,5

Fonte: Execução orçamental da despesa PIDDAC 2005 – IAPMEI.

A informação contida no quadro permite ainda constatar que:

- ◆ Para efeitos da execução orçamental dos montantes inscritos em PIDDAC, o IAPMEI considerou como executadas as verbas transferidas para outras entidades, independentemente da efectiva realização financeira por parte dessas mesmas entidades;
- ◆ Apenas 45,6% das dotações foram executadas directamente pelo IAPMEI. Quanto aos restantes 54,4%, o IAPMEI procedeu à sua inscrição no seu orçamento e à posterior transferência de meios monetários para outras entidades;
- ◆ Dos montantes orçamentados em transferências, apenas foram executados a 100% os previstos para o ICEP (ICEP Portugal) e para as CCDR's (Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional);
- ◆ Nas restantes transferências previstas, o ITP e a API apenas obtiveram taxas de execução próximas da taxa de execução global do Projecto, tendo as transferências para as Regiões Autónomas obtido a taxa de execução mais baixa (31,5%).

O desvio de 50,5% entre o orçamento ajustado e a execução só é explicável, e em parte, pela necessidade de o orçamento ajustado ser igual ou superior aos pagamentos do ano acrescido do saldo

em disponibilidades monetárias em poder do IAPMEI no final de cada ano económico, o que desvirtua os fundamentos de qualquer orçamentação, que se pretende ser o mais próximo possível da realidade que se prevê executar.

Realça-se que a execução do Projecto do PIDDAC n.º 1783 finda, como se disse, com a transferência das dotações para as entidades destinatárias, independentemente dos pagamentos efectivamente realizados por essas entidades aos promotores cujos projectos de investimento se encontram orçamentados no Projecto PIDDAC, não existindo evidência de quaisquer procedimentos por parte do IAPMEI, enquanto entidade executora do Projecto, subsequentes às transferências, com vista a apurar os montantes efectivamente pagos pelas referidas entidades.

Sobre este assunto, o IAPMEI, no âmbito do exercício do contraditório, referiu:

“O IAPMEI, ao assumir a figura de “tesoureiro global do PO PRIME”, tem a responsabilidade de pagar incentivos aos beneficiários e transferir verbas para outros organismos pagadores (...) de acordo com instruções do GGPRIME (...).

Para além disso, e sendo o IAPMEI a entidade responsável pela inscrição e o reporte da execução do projecto PIDDAC, sempre que existem fluxos de tesouraria associados ao projecto, (...) efectua o respectivo registo da despesa, espelhando assim na sua contabilidade o efectivo saldo de tesouraria.

Até à data, não foram criados quaisquer mecanismos de “supervisão financeira” do IAPMEI sobre os restantes organismos pagadores. Esta situação pode vir a ser solucionada, no futuro, sob as necessárias orientações do GGPRIME, da tutela, e em articulação com o MFinanças, dado que o IAPMEI não tem legalidade para supervisionar os organismos pagadores. Estes têm obrigatoriedade de resposta ao GGPRIME.

(...) Neste momento, apenas o Gabinete de Gestão do PO PRIME poderá centralizar esta informação”.

O Gestor do PRIME, em sede do contraditório, deu resposta idêntica à do IAPMEI.

Não se concorda com a posição assumida pelo IAPMEI e pelo Gestor do PRIME, no sentido de que o Instituto não pode “supervisionar os organismos pagadores”, porquanto ao IAPMEI compete a realização do controlo administrativo sobre a execução do seu orçamento, incluindo o acompanhamento e o controlo sobre a atribuição dos dinheiros públicos transferidos para outra entidade, conforme se encontra disposto no artigo 58º, n.ºs 4 e 5, da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto⁷.

Nas suas alegações, no exercício do contraditório, a DGO acompanhou as conclusões do relato da presente auditoria relativas a esta matéria, explicitando que as mesmas “(...) referem o facto de o IAPMEI considerar como executado no PIDDAC o montante correspondente às transferências para as entidades promotoras do projecto, independentemente da efectiva realização física e financeira por parte dessas entidades.” E acrescentou:

“Na verdade, consideramos tal procedimento irregular, devendo os serviços proceder com o máximo rigor à utilização dos dinheiros públicos, pelo que o IAPMEI só deve transferir para os promotores do projecto as verbas necessárias aos pagamentos a efectuar, as quais devem ser suportadas em documentos de despesa, donde conste a identificação do financiamento, mediante a oposição de um carimbo. Sendo o IAPMEI um organismo autónomo, cabe aos respectivos dirigentes máximos a responsabilidade por este procedimento, porquanto a DGO só tem conhecimento da sua actuação em sede de auditoria”.

⁷ Com as alterações que foram introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto, e pelas Leis n.ºs 23/2003, de 2 de Julho, e 48/2004, de 24 de Agosto.



No sentido de se apurar a relação existente entre as transferências indicadas como executadas no Projecto e a execução efectiva, obteve-se informação junto das entidades destinatárias das mesmas com vista à validação dos montantes recebidos e, em simultâneo, dos valores pagos.

Salienta-se que as referidas entidades recebem os montantes transferidos como valores provenientes da execução do Programa Operacional PRIME, sendo alheias, neste caso, à execução do PIDDAC.

Assim, atendendo aos pressupostos da criação do Projecto – Medidas 1 e 2 (e 4 associada), obteve-se informação sobre os valores pagos na referidas medidas junto das entidades intervenientes, os quais deveriam corresponder à real execução do Projecto n.º 1783.

A informação recolhida encontra-se resumida no quadro seguinte:

Quadro 20 – Execução financeira - IAPMEI / Entidades pagadoras (2005)

(em euros)

Entidade	IAPMEI (1)	Entidades Pagadoras (2)	Diferenças (1-2)
IAPMEI	130 201 579	130 201 579	0
ICEP	16 649 999	0	16 649 999
ITP	21 550 000	44 948 763	-23 398 763
API	108 349 220	104 597 243	3 751 977
RAA	3 652 675	3 876 127	-223 452
RAM	870 654	870 654	0
CCDR's	4 346 565	4 354 561	-7 996
Total	285 620 692	288 848 927	3 228 235

Fonte: Execução orçamental da despesa PIDDAC 2005 – IAPMEI e informação obtida junto das entidades a que se refere o quadro.

Pela análise da informação do quadro supra observa-se que existem diferenças entre o indicado como executado / transferido pelo IAPMEI e o pago nas medidas do PRIME 1 e 2 (e 4 associada) pelas entidades destinatárias das transferências.

No caso da Região Autónoma dos Açores, a diferença de €223.452 corresponde a uma transferência que o IAPMEI indicou como realizada em 2004, tendo sido recebida em Janeiro de 2005.

No que respeita às CCDR's, a diferença encontrada deve-se ao facto da existência de saldos transitados, de 2004, em algumas delas (Centro, Norte e LVT, nos montantes de, respectivamente, €8.114,74, €0,16 e €839,78), e de saldos finais, em 2005, nas mesmas CCDR's, de €118,07, €0,16 e €839,78. Verifica-se, assim, que os saldos que transitam para 2006 foram dados como executados.

A diferença apurada entre a execução do Projecto do PIDDAC n.º 1783 e o montante pago pela API deriva do critério de imputação utilizado pelo IAPMEI, ao considerar como executado o valor transferido, quando na realidade não corresponde a pagamentos efectivos.

O IAPMEI procedeu ainda a transferências para a API no montante de €59,7 milhões provenientes do Fundo de Desenvolvimento Empresarial (FDE)⁸, não contemplado no Projecto do PIDDAC, as quais tiveram a seguinte aplicação:

- ◆ €50.788.421,90 no pagamento de um prémio de realização de um contrato do PEDIP relativo à empresa Infineon;
- ◆ €8.894.323 em projectos SIME, da AutoEuropa e da Portela & Companhia, em situações em que não estavam disponíveis verbas FEDER.

Salienta-se que os procedimentos adoptados podem não ser os regulamentados no SIME, quer quanto à não consideração do Índice de Rendimento (IR) como forma de avaliação do projecto quer quanto à metodologia de avaliação do desempenho do projecto negociado pela API com o promotor, que difere da estabelecida no n.º 9 do anexo C do regulamento do SIME, conforme Informação n.º 660/C1/SIME/72/03, que se transcreve:

“(...) o incentivo será atribuído sob a forma de incentivo reembolsável imediatamente convertido em prémio, mediante a obtenção de determinadas metas, no final de cada um dos exercícios entre 2004 e 2007 (...)”.

Em suma, procede-se, assim, pontualmente à alteração da análise, da avaliação de projectos e da forma de atribuição dos incentivos, não sendo transparentes os critérios adoptados, o que não respeita o disposto no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 121/2001, de 17 de Abril.

Sobre esta matéria, a API, na sua resposta, no âmbito do contraditório, alegou:

“O processo negocial utilizado pela API baseia-se no Regime Contratual estabelecido pelo Decreto-Lei 203/2003, que prevê no ponto 3 do seu artigo 2º que: “3 - A avaliação do mérito dos grandes projectos de investimento é da competência exclusiva da API, que sobre ele deve decidir fundamentadamente, não estando vinculada a quaisquer medições prefixadas de mérito, para além do disposto no presente diploma”.

A regulamentação do SIME tem reconhecido o Regime Contratual, prevendo que os projectos abrangidos pelo referido Decreto-Lei tenham “um processo negocial específico” e que “por despacho do Ministro da Economia, poderá o processo geral de decisão do SIME no âmbito do regime contratual ser adaptado, casuisticamente, por forma a contemplar as respectivas especificidades”.

Acresce que, tal como acordado com o GGPRIME em matéria de procedimentos, as fichas de análise dão normalmente conta dos critérios em que se baseou o reconhecimento do mérito do projecto. Antes de tal procedimento ser definido, não deixava de se aplicar o procedimento de obtenção de mandato negocial prévio com a Tutela da Economia, por forma a que a API obtivesse autorização para encetar negociações dentro de um conjunto de parâmetros previamente acordado.

Finalmente, importa referir que as minutas de Contrato de Investimento utilizadas pela API são muito mais exigentes do que as minutas base, prevendo objectivos e metas a cumprir pelos investidores, que traduzem os impactos económicos esperados em resultado dos projectos, muitas vezes com medições até final da vigência dos contratos (e não apenas para efeito de atribuição de Prémio).

⁸ Criado pelo Decreto-Lei n.º 121/2001, de 17 de Abril, o FDE é um Fundo, no âmbito do IAPMEI, onde se encontram contabilizadas as verbas provenientes dos reembolsos dos subsídios atribuídos às empresas no âmbito da execução dos sistemas de incentivos integrados no QCA II, bem como outros meios financeiros (reembolsos de subsídios concedidos a empresas, dividendos e retorno das participações do IAPMEI em entidades de capital de risco e outras, comissões de garantia e de contra-garantia, outros meios financeiros).



Face ao exposto, fica esclarecido que as alterações pontuais aos procedimento padrão do SIME são efectuadas ao abrigo de legislação superveniente e, onde necessário, de autorizações superiores específicas, assim como fica ressalvadas a completa discordância da API de que os critérios de avaliação não sejam transparentes”.

Sobre o mesmo assunto também o Gestor do PRIME, no exercício do contraditório, respondeu que “o regime de auxílios SIME foi notificado e aprovado pela Comissão Europeia sendo para todos os efeitos uma medida de natureza nacional para a atribuição de ajudas directas às empresas. Sendo inicialmente utilizada em exclusivo no POE/PRIME no âmbito de projectos co-financiados por fundos estruturais (FE), foi, posteriormente utilizada para financiar projectos com recursos exclusivamente nacionais. Por imposição comunitária, todas as ajudas de estado, co-financiadas por FE ou por fundos nacionais, terão obrigatoriamente de se submeter aos mesmos procedimento previstos no referido regime.

No caso presente, trata-se de “projectos de regime contratual”, previstos no artigo 12º do regulamento nacional em causa, podendo por isso ser sujeitos a um processo negocial específico nos termos do qual podem ser fixados níveis de incentivos diversos dos estabelecidos para os restantes projectos”.

Na verdade, os projectos do denominado “regime contratual” possuem um tratamento diverso dos demais, que se encontra expressamente regulamentado nas diversas Portarias que têm vindo, sucessivamente, a regulamentar o SIME⁹. De uma forma geral, e exceptuando alguns ajustes que foram sendo introduzidos pela regulamentação em causa, não se registaram alterações substanciais ao regime inicialmente previsto.

Nos termos do n.º 3 do artigo 12.º da Portaria n.º 130-A/2006, de 14 de Fevereiro¹⁰, os projectos do regime contratual serão sujeitos a um processo negocial específico, podendo ser fixados níveis de incentivos diversos, com os limites fixados no anexo C, n.º 5, da mesma Portaria¹¹. Todavia, esses projectos têm de cumprir as condições de elegibilidade e de selecção do SIME, por força do disposto

⁹ Portaria n.º 687/2000, de 31 de Agosto, alterada pelas Portarias n.ºs 164/2001, de 7 de Março, 243/2001, de 22 de Março, 865-A/2002, de 22 de Julho, e 218/2003, de 12 de Março, revogada pela Portaria n.º 262/2004, de 11 de Março, (alterada pela Portaria n.º 456/2005, de 2 de Maio), por sua vez revogada pela Portaria n.º 130-A/2006, de 14 de Fevereiro.

¹⁰ O artigo 12º da Portaria n.º 130-A/2006, de 14 de Fevereiro, refere:

- “1 - Podem ser considerados como projectos do regime especial os que se revelem de particular interesse para a economia nacional pelo seu efeito estruturante para o desenvolvimento, diversificação e internacionalização da economia portuguesa.
- 2 - Para além do cumprimento das condições de elegibilidade e de selecção do SIME estabelecidas no presente diploma, os projectos do regime especial deverão observar adicionalmente as seguintes condições:
- a) Corresponder à definição de grandes projectos de investimento constante da alínea a) do n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 203/2003, de 10 de Setembro;
- b) Serem positivamente avaliados pelos seguintes critérios de selecção adicionais: contributo do projecto para a inovação tecnológica ou protecção do ambiente, efeito de arrastamento em actividades a montante e a jusante, principalmente nas PME, interacção com entidades do sistema científico e tecnológico nacional, criação e qualificação de emprego, impacte no desenvolvimento da região de implantação e interesse estratégico para a economia portuguesa.
- 3 - Os projectos do regime especial serão sujeitos a um processo negocial específico nos termos do qual poderão ser fixados níveis de incentivos diversos, com os limites estabelecidos no n.º 5.º do anexo C, em contrapartida da obtenção de metas económicas e obrigações adicionais a assegurar pelos promotores no âmbito do correspondente contrato de concessão de incentivos.
- 4 - Para efeitos do referido no n.º 2 do artigo 4.º do referido Decreto-Lei n.º 203/2003, de 10 de Setembro, deverá ser obtida a pré-vinculação do gestor do PRIME quanto ao incentivo a conceder ao projecto.
- 5 - Por despacho do Ministro da Economia e da Inovação, pode o processo geral de decisão do SIME no âmbito do regime especial ser adaptado, casuisticamente, por forma a contemplar as respectivas especificidades”.

¹¹ Aplicam-se as taxas máximas de auxílio aprovadas pela Comissão Europeia no âmbito do mapa de auxílios regionais, relativamente a determinadas tipologias de despesas. Quanto às demais, aplicam-se, em termos de taxa base, majoração e limites, as regras gerais relativas a cada um desses tipos de despesas.

no n.º 2 do mesmo preceito, tendo ainda de observar as condições explicitadas nas alíneas a) e b) do mesmo número.

Conforme refere o Gestor do PRIME, na sua resposta no âmbito do contraditório, o regime de auxílios SIME foi notificado e aprovado pela Comissão Europeia, sendo o regime utilizado para os projectos financiados pelo FDE. Independentemente da fonte de financiamento, as ajudas de Estado terão obrigatoriamente de se submeter aos mesmos procedimentos previstos neste regime.

Ora, o que se verificou foi a concessão de incentivos financiados pelo FDE em condições diversas das estipuladas na regulamentação do SIME, e que extravasaram as excepções previstas no mencionado artigo 12.º, tendo sido consideradas as seguintes excepções (conforme Informações n.º 660CI/SIME/72/03 e n.º 35/C1/SIME Inovação/2005, do GGPRIME):

◆ **Projecto n.º 99/00001**

- ◇ *“A não consideração do Índice de Rendimento como forma de avaliação do projecto”;*
- ◇ *“A metodologia de avaliação do desempenho negociada pela API com o Promotor difere da estabelecida do n.º 9 do anexo C do regulamento do SIME”;*
- ◇ *O prazo de execução do projecto “apresenta uma duração superior a 24 meses. A duração de 37 meses é justificada pela complexidade e extensão dos investimentos. Assim, propõe-se a excepção definida na alínea e) do n.º 1 do art. 6º da Portaria n.º 687/2000”;*
- ◇ *Por proposta da API, foi autorizada a “dispensa de apresentação de garantia bancária, e portanto a excepção ao n.º 2 do art. 10 - A, da Portaria 865 - A/2002, de 22 de Julho”;*
- ◇ *Também por proposta da API, foi autorizado que, “excepcionalmente, se aceite uma cobertura por capitais próprios inferior a 30%”.*

◆ **Projecto n.º 00/15626**

- ◇ *“Não aplicação do mecanismo de selecção baseado na valia económica, calculada através do Índice de rendimento (IR), previsto no art. 9º da Portaria n.º 94/2004, de 23 de Janeiro”;*
- ◇ *“Fixação do ano cruzeiro no 5º ano (2013) após a realização do projecto, sendo que a regra geral fixaria o ano cruzeiro no 3º ano (2011) após a conclusão do projecto”;*
- ◇ *“O período do projecto é superior a 24 meses”;*
- ◇ *“Relativamente à atribuição do prémio, a não aplicação do regime geral de avaliação de desempenho”.*

Salienta-se ainda que, relativamente a este último projecto, a Informação n.º 35/C1/SIME Inovação/2005 refere que, *“(…) na Portaria que publica o Regulamento de Execução do SIME Inovação, não está prevista a aplicação do Regime Contratual, no entanto, o Decreto-Lei 203/2003 prevê o enquadramento para este projecto, no âmbito do Regime Contratual”.*

No caso específico do ICEP, não foi disponibilizada informação sobre os montantes pagos nas Medidas 1 e 2 (e 4 associada), dado receber transferências do IAPMEI sem especificação por medidas ou projectos. De acordo com a informação constante do SiPRIME não se verificaram pagamentos naquelas medidas.



Quanto ao ITP, da diferença apurada (€23.398.763), parte corresponde à contrapartida nacional do FEDER, assegurada, neste caso, por este Instituto, através de receitas próprias e que ascendeu, em 2005, a €10.872.384.

Com efeito, nos projectos de investimento coordenados e pagos pelo ITP, diferentemente do que sucede nas outras entidades (API, IAPMEI, ICEP e Regiões Autónomas), a componente nacional pública é assegurada directamente pelo Instituto, não sendo recebidas verbas do PIDDAC (financiamento nacional) no âmbito do Projecto. De acordo com os valores disponibilizados pelo ITP, até 31 de Dezembro de 2005, o valor acumulado dessa componente atingia o montante de €71.238.800.

A diferença de €12.526.579 (€23.398.763 - €10 872 384) resulta, fundamentalmente, do facto do ITP gerir as medidas do Programa Operacional PRIME no seu conjunto, recebendo anualmente um determinado montante por transferências do IAPMEI e afectando-o, de acordo com as necessidades, por actividades, não havendo, por conseguinte, correspondência possível com o Projecto do PIDDAC.

Acresce que, pelo Despacho Conjunto n.º 264/2004, da Ministra de Estado e das Finanças e do Ministro da Economia, publicado no Diário da República, II Série, de 29 de Abril, foi determinado que “o apoio aos projectos de investimento enquadráveis no SIVETUR, cuja despesa pública associada venha a exceder a verba programada para aquele sistema de incentivos no âmbito do QCA III, será suportada pelo Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo¹², utilizando, para esse efeito, os montantes recebidos e a receber por aquele Instituto decorrentes quer dos reembolsos dos incentivos concedidos ao abrigo do QCA II, que não se encontram já comprometidos, quer dos incentivos concedidos e a conceder ao abrigo do QCA III, na parte em que os mesmos foram financiados por verbas do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional”.

Esta nova eventualidade permite que projectos de investimento da mesma tipologia (SIVETUR) sejam financiados através de verbas que não se encontram orçadas em PIDDAC, acentuando as divergências em termos de planeamento, de execução e de avaliação.

Com o financiamento total destes novos projectos de investimento pelo orçamento do ITP e a sua consequente não inclusão no Projecto do PIDDAC n.º 1783, é desvirtuada a função de planeamento no âmbito do Projecto, já que presentemente há projectos de investimento do SIVETUR incluídos no Projecto do PIDDAC e outros, em tudo semelhantes, excluídos do Projecto. Assim, de acordo com os dados fornecidos pelo ITP, foram pagos, em 2004, €2,7 milhões, em 2005, €22,8 milhões e, em 2006, €17,9 milhões, o que se traduziu num montante acumulado, à data de 6 de Setembro de 2006, de €43,4 milhões.

Sobre este aspecto, o ITP, em sede do contraditório, alegou:

“(…) Nada distingue os projectos SIVETUR incluídos no referido projecto PIDDAC n.º 1783 dos projectos SIVETUR financiados nos termos do Despacho Conjunto n.º 264/2004, da Ministra de Estado e das Finanças e Ministro da Economia publicado no DR, II, de 29 de Abril.

(…) A opção Governamental materializada no referido Despacho Conjunto n.º 264/2004, foi formalizada junto da União Europeia, tendo a Comissão Europeia, em 20 de Julho de 2004, deferido a alteração do orçamento inicial do SIVETUR para € 300 milhões (…).

Tudo, portanto, em data anterior à criação do Projecto PIDDAC n.º 1783.

¹²Actualmente, ITP.

Em face desta precedência temporal, não se concorda que a opção governamental constante do Despacho Conjunto n.º 264/2004 possa ser considerada um desvirtuamento da “função de planeamento no âmbito do [Projecto PIDDAC n.º 1783]”.

No que toca às observações efectuadas pelo ITP, salienta-se que, subscrevendo o Instituto que os projectos não incluídos no Projecto do PIDDAC n.º 1783 são da mesma natureza dos demais, não colhe a afirmação de que não há desvirtuamento da função de planeamento, uma vez que a questão temporal e a alteração da fonte de financiamento não são os únicos factores que relevam em termos de planeamento.

Não existe, deste modo, correspondência entre os montantes indicados como executados no Projecto n.º 1783 e os montantes pagos nas Medidas 1 e 2 (e 4 associada) que se dizem orçamentadas no Projecto, com especial incidência no caso dos projectos de investimento pagos pelo ITP, em que a contrapartida nacional pública é assegurada pelo próprio Instituto, não se encontrando, por conseguinte prevista no Projecto.

Na sua resposta, no âmbito do contraditório, o IAPMEI invocou que “(...) sendo o ITP uma entidade autónoma, não se afigura possível que o IAPMEI possa fazer reflectir estas verbas na sua contabilidade. Admite-se, contudo, que esta situação possa vir a ser aprofundada com o ITP, no futuro, sobre as necessárias orientações do GGPRIME, da Tutela, e em articulação com o MFinanças”¹³.

Sobre este aspecto, realça-se que nada impede que o ITP seja entidade executora responsável pelas actividades que gere.

Como já se referiu, ao proceder a transferências de meios monetários para outras entidades, o IAPMEI considera, imediatamente, como executada parte significativa do Projecto, podendo não ter aderência à execução financeira dos projectos de investimento.

Em virtude destes factos, apuraram-se os valores executados em função da fonte de informação, sendo que, no caso dos montantes pagos pelas entidades executoras, não é possível distinguir, com fiabilidade, os valores por fonte de financiamento, mas apenas o valor total, conforme quadro infra:

Quadro 21 – Execução por fonte de informação (2005) - Projecto n.º 1783

(em euros)

Fonte de Informação	Pagamentos						Total
	Comunitário			Nacional			
	FEDER (1)	FSE (2)	Total (3)=(1)+(2)	OE (4)	OSS (5)	Total (6)=(4)+(5)	
A - PIDDAC (CGE – Mapa XV)	194 293 250	22 459 300	216 752 550	57 191 380	7 554 893	64 746 273	281 498 823
B - PIDDAC (IAPMEI)	193 843 062	26 065 123	219 908 185	57 041 321	8 671 187	65 712 508	285 620 693
C - (A-B)	450 188	-3 605 823	-3 155 635	150 059	-1 116 294	-966 235	-4 121 870
D - PIDDAC - Entidades executoras							288 848 927
(A-D)							-7 350 104

Fonte: Informação do SiPRIME.

A informação constante do Mapa XV da CGE/2005 difere da execução financeira do Projecto indicada pelo IAPMEI e dos mapas de execução orçamental dos serviços e fundos autónomos, existindo uma

¹³No mesmo sentido vão as alegações do Gestor do PRIME.



diferença de €4.121.870, para menos, nos valores apresentados no mapa XV – PIDDAC - Desenvolvimento do Mapa XV e elementos informativos¹⁴.

Segundo explicação dada pela Secretaria-Geral do Ministério da Economia e da Inovação (Entidade Coordenadora no âmbito do PIDDAC), tal diferença deriva do facto de não terem sido considerados os montantes de despesa que excederam as dotações orçamentais nas fontes de financiamento FSE e OSS, salientando, ainda, que os valores referidos no supra mencionado mapa são provisórios.

A Secretaria-Geral esclareceu ainda que a data limite estabelecida para as entidades coordenadoras dos programas orçamentais enviarem ao DPP os relatórios de execução anual, fixada no Despacho de Gestão do PIDDAC / 2005 (31 de Março de 2006), é anterior à data da prestação de contas por parte dos Serviços e Fundos Autónomos (30 de Abril de 2006), o que fez com que os valores definitivos da execução anual dos orçamentos privativos fossem apurados apenas em data posterior à do envio dos dados para o DPP.

No que respeita à apontada divergência entre os mapas da CGE/2005, a DGO¹⁵, em sede do contraditório, apresentou a seguinte explicação:

“(…) - Divergência entre as datas limite para a apresentação das execuções/contas, ou seja, 31 de Março de 2006 (Despacho de gestão do PIDDAC, capítulo V), para os coordenadores dos programas orçamentais remeterem à DGO e ao DPP os relatórios referentes à execução de 2005 e 30 de Abril de 2006 (n.º 4 do artigo 28.º do Decreto – Lei n.º 50-A/2006, de 10 de Março), para os SFA remeterem à DGO as prestações de contas de 2005. Devido a esta diferença temporal, o valor apresentado pelo IAPMEI nos pagamentos do projecto em questão foi de € 286.220.940, enquanto na conta de gerência de 2005 do IAPMEI esse valor é reduzido para € 285.620.693, existindo uma diferença negativa de € 600.247, resultante das correcções efectuadas;

- O facto de a Secretaria-Geral (SG) do MEI, como entidade coordenadora do programa orçamental em que este projecto está inserido, não ter procedido ao registo informático de €4.722.117 no sistema SIPIDDAC, em virtude de os pagamentos apresentados pelo IAPMEI em rubricas das fontes de financiamento 430 – fundo social europeu e 530 – segurança social, excederam o montante das respectivas dotações corrigidas (...).

(...) a questão temporal só poderá ser ultrapassada se o prazo para as entidades coordenadoras dos programas orçamentais remeterem DGO e ao DPP os relatórios referentes à execução, for coincidente com o prazo para os serviços apresentarem as suas contas de gerência, solução que passará por uma uniformização de prazos entre o Despacho de Gestão do PIDDAC anual e o decreto de execução orçamental”.

A diferença referida pela DGO, de €600.247, deve-se a posteriores correcções, já que a indicada pelo IAPMEI e confirmada por aquela Direcção-Geral, em 7 de Setembro de 2006, era idêntica, diferindo apenas em €4.

A diferença (€7.350.104) entre os valores apurados como pagos nas medidas 1 e 2 (e 4 associada) pelas entidades executoras e a CGE/2005 deve-se, em parte, à diferença referida acima (€4.121.870). O restante (€3.228.234) é consequência de o IAPMEI considerar como executados, no Projecto, os montantes transferidos para as outras entidades, não reflectindo os pagamentos efectivamente realizados por essas entidades.

¹⁴PIDDAC 2005, Execução Anual, Inicial, Ajustado e Executado – Projectos por Ministério – MEI (CGE de 2005, volume II, tomo I, página 56).

¹⁵No mesmo sentido e sobre o mesmo assunto, apresentou o IAPMEI a sua resposta, no âmbito do contraditório.

De salientar, por fim, que na informação inserida no quadro anterior não foram tidos em conta os projectos de investimento totalmente financiados por verbas do ITP e por verbas do FDE.

No que respeita às verbas do FDE, o IAPMEI, em sede do contraditório, alegou que *“a não inclusão de verbas FDE não desvirtua o Projecto, porque as verbas do FDE não são fontes de financiamento do Projecto 1783, embora se destinem ambas para apoios ao investimento”*, vindo, assim, confirmar a não consideração dessas verbas no PIDDAC. No entanto, sendo as actividades financiadas pelo FDE idênticas às incluídas no Projecto n.º 1783, são, como tal, também despesas de investimento da Administração Central.

Ainda no âmbito do contraditório, o IAPMEI acrescentou que *“a orçamentação, no PIDDAC, de todos os apoios ao investimento (caso das verbas mobilizadas pelo FDE ou pelas receitas próprias do ITP), carece de análise profunda em articulação com as diversas entidades envolvidas (na esfera do MEI e do MF), dado que as fontes de financiamento não são as mesmas”*.

No que concerne às dotações do FDE, as mesmas poderão ser inscritas como “outras fontes” de financiamento. Quanto às receitas próprias do ITP, poderá, porventura, passar por se considerar o ITP como entidade executora das actividades por ele coordenadas, como já referido atrás.

No que respeita à necessidade de o PIDDAC reflectir a real execução física e financeira, o DPP, no âmbito do contraditório, referiu que, *“(…) de acordo com as atribuições definidas no art.º 7.º do Decreto – Lei n.º 4/95, de 17 de Janeiro, apenas compete a este Departamento, “o acompanhamento da execução financeira e física e a avaliação dos programas e projectos da Administração Central” não estando prevista a atribuição de controlo dos mesmos”*.

Não se pode concordar com tal posição. Com efeito, não se pode efectuar o acompanhamento e a avaliação através de indicadores de execução física e financeira, com aderência à realidade, quando, por um lado, não se controla se os investimentos se encontram devidamente orçamentados no PIDDAC e, por outro, se considera como execução a transferência das dotações de uma entidade do sector público administrativo para qualquer outra entidade do sector público, sem se averiguar da efectiva execução física e financeira.

8 – ANÁLISE DOS PROCEDIMENTOS DE CONTROLO E CONTABILÍSTICOS

De acordo com a metodologia adoptada, foi extraída uma amostra estatística dos pagamentos efectuados no âmbito do Projecto do PIDDAC, de que resultou a selecção de pagamentos realizados pelo IAPMEI, pelo ITP e pela API, relativamente a candidaturas efectuadas ao abrigo dos sistemas de incentivos abrangidos nas medidas 1 e 2 do PRIME, nomeadamente, SIME, SIPIE, SIVETUR e URBCOM.

O IAPMEI e o ITP possuem sistemas de informação próprios para a gestão das candidaturas, com interfaces para o sistema de informação do Programa Operacional PRIME (SiPRIME), enquanto que a API utiliza directamente este sistema.

A circunstância de estarem em causa organismos com regimes financeiros e contabilísticos diferentes e com estruturas organizativas e regulamentação específicas, levou a que se procedesse a uma análise dos procedimentos de controlo internos e contabilísticos por entidade.

No que concerne aos procedimentos de controlo interno verificou-se, em todas as entidades, que:



- ◆ A informação residente no SiPRIME, no âmbito aos itens analisados¹⁶, coincide, na sua quase totalidade, com os elementos constantes dos dossiers;
- ◆ Existe evidência da análise das candidaturas, incluindo o cálculo da respectiva valia económica ou índice de rendimento;
- ◆ Na execução financeira dos projectos, os pedidos de pagamento encontravam-se devidamente certificados por um Revisor Oficial de Contas ou Técnico Oficial de Contabilidade, conforme os casos, em conformidade com as normas constantes dos regulamentos dos sistemas de incentivos respectivos;
- ◆ Em termos gerais, os processos encontravam-se bem documentados e satisfatoriamente organizados.

Nos pontos seguintes evidenciam-se as especificidades dos procedimentos de controlo interno e contabilísticos relativos a cada uma das entidades.

8.1 – IAPMEI

De acordo com a metodologia adoptada, foram analisados 24 projectos, cuja entidade coordenadora e pagadora foi o IAPMEI, dos quais 18 corresponderam a incentivos concedidos pelo SIME, 3 pelo SIPIE e 3 pelo URBCOM.

Através da análise dos processos verificou-se que:

- ◆ Nos projectos encerrados, o pagamento final do incentivo foi precedido de uma verificação dos documentos de suporte da despesa;
- ◆ Existia evidência de acompanhamento da execução física para efeitos do último pagamento do incentivo. Em alguns casos, esse acompanhamento ocorreu também durante a execução do projecto, nomeadamente, nos projectos respeitantes ao URBCOM, levado a cabo pela respectiva associação empresarial.

Em relação aos procedimentos contabilísticos, o IAPMEI só efectua o registo de cabimento e de compromisso no acto do pagamento.

Em sede de contraditório, o IAPMEI, na sua resposta, informou que, *“no decorrer do 1º trimestre de 2007, toda a informação sobre cabimento e compromisso, do ano ou plurianual, passará a constar dos registos contabilísticos do Instituto”*.

No que respeita à avaliação dos tempos de análise de candidatura e tempos de celebração de contrato, observou-se que:

- ◆ Em média, os projectos analisados na amostra demoraram 333 dias entre a data da entrada da candidatura e a primeira homologação e 175,8 dias entre esta data e a da assinatura do contrato;

¹⁶ Dos itens analisados, realça-se as datas de homologação da candidatura, da celebração do contrato, valor contratado, valores pagos, em 2005, por fonte de financiamento, identificação dos promotores e dos organismos intervenientes e valia económica do projecto, entre outros.

- ◆ Consequentemente, o tempo médio entre a data de recepção de candidatura e a data de assinatura do contrato ascendeu a 508 dias, valor este calculado com base nos projectos da amostra, conforme quadro n.º 22;
- ◆ O projecto que menos tempo demorou entre a data da recepção da candidatura e a assinatura do contrato foi o da empresa SOCIMORCASAL, com 199 dias, enquanto que o mais demorado consumiu 1470 dias, ou seja, cerca de 4 anos;
- ◆ Dos processos analisados, 50% demoraram menos de 1 ano desde a data da recepção da candidatura até à celebração do contrato. Os demais 50% demoraram entre 1 e 4 anos.

Quadro 22 – Projectos IAPMEI

N.º Proj.	Nome Promotor	Valor do Investimento	N.º dias Candidatura/ Homologação (1)	Incentivo contrato (FEDER)	N.º dias Homologação/ Contrato (2)	(1+2)
00/06431	Pinorval	796 161,25	736	364 288,41	734	1470
00/06685	Brifat	3 065 426,70	758	565 727,01	202	960
00/07223	Domingos Teixeira	10 282 492,65	854	2 855 075,27	578	1432
00/07947	Atlantinox	1 054 005,00	151	527 001,00	105	256
00/11880	Abílio Rodrigues & Filhos	4 676 928,60	350	1 558 879,60	82	432
00/12895	SRE	1 789 391,44	460	754 792,69	330	790
00/13105	Lusotufo	5 238 710,89	214	460 463,74	129	343
33/00416	Empobor	3 917 175,00	328	1 454 722,00	182	510
43/01560	Ant.º. da Costa Carvalho	3 294 956,54	244	1 040 360,20	75	319
50/00142	Metafalb	2 594 268,00	343	635 377,00	125	468
00/13378	Margon	10 377 610,00	497	2 564 090,00	64	561
00/15407	Fiorima	698 371,00	132	270 650,00	77	209
00/15493	Primefix	639 000,00	182	248 100,00	72	254
11/00112	Plastirso	1 052 337,00	241	424 454,90	68	309
50/00230	Veneporte	4 569 263,88	340	1 246 865,20	166	506
95/00272	Bencom	14 067 245,00	534	4 071 984,00	68	602
00/15695	Fusag	2 140 859,00	271	647 920,75	128	399
00/16592	Catatua Azul	10 000 000,00	162	4 922 795,00	202	364
00/01423	Luminosa Serralharia,	149 998,50	109	59 995,41	149	258
00/12306	Maria Alice Moreira	91 215,00	150	36 286,00	159	309
42/00264	Socimorcasal	140 197,00	126	41 811,00	73	199
21/01361	Maria Do Céu Cortinhas	172 105,23	128	74 999,25	212	340
21/04732	Ass. Empresarial (*)	500 000,50	553	312 544,88	53	606
51/00209	Albertina Martins & F.	148 998,00	129	73 177,18	186	315
Total		81 456 716,18	7 992	25 212 360,49	4 219	12 211
Média		3 394 029,84	333	1 050 515,02	175,8	508,8

(*) Fafe, Cabeceiras de Basto e Celorico de Basto.

Fonte: Informação do SiPRIME.

Relativamente aos prazos decorridos entre a candidatura e a homologação, o IAPMEI justificou os tempos decorridos com o facto de existirem casos de processos de alegações/reclamações até à homologação.

Quanto ao prazo médio decorrido entre a homologação e a contratação, o IAPMEI invocou a circunstância de existirem ajustes após a 1.ª homologação, que levam a novas homologações, normalmente originadas por solicitações ou reclamações dos promotores.

Apesar do IAPMEI ter vindo a reduzir os prazos, através de medidas introduzidas para o efeito, os prazos continuam a ser significativos.



Relativamente aos prazos decorridos entre a candidatura e a homologação, o IAPMEI, em sede do contraditório, apresentou diversas justificações individualizadas e relativas a alguns projectos (projecto 21/4732 da Associação Empresarial de Fafe, Cabeceiras de Basto e Celorico de Basto, que foi transferido da ex- Direcção-Geral do Comércio e Concorrência, em 2004, e os projectos n.ºs 00/06431, 00/06685 e 00/07223, candidaturas que só foram homologadas na sequência de alegações contrárias), tendo invocado que “(...) *correspondem a situações de natureza irregular pelo que não deverão ser considerados para aferição deste indicador (...)*”.

Também no âmbito do contraditório, este Instituto referiu que, em oito projectos, “(...) *as conclusões das análises estão dependentes da emissão de parecer por parte das Instituições de Crédito Protocoladas após envio de parecer dos Organismos Coordenadores. Nestes casos, o prazo de resposta das ICs, influenciou determinantemente os prazos médios apurados pelo Tribunal de Contas (...)*”.

Assim, de acordo com o IAPMEI, retirando os projectos irregulares e os tempos decorridos na análise, por parte das instituições de crédito, em oito dos projectos (os quais constituem 50% da amostra), o prazo médio até à homologação reduz-se para 199 dias.

Numa análise dos tempos decorridos entre a homologação e a celebração do contrato, o IAPMEI salientou, ainda no exercício do contraditório, que “(...) *dos projectos contratados, verifica-se que existem situações de segundas homologações decorrentes de ajustes à homologação normalmente originados em solicitações ou reclamações dos promotores, pelo que o prazo contabilizado desde a última homologação até ao contrato é mais reduzido, sendo para a amostra definida de 147 dias (...)*”.

Evidencia-se, no entanto, que o prazo apurado pelo IAPMEI não é significativamente diverso do apurado na auditoria (175 dias). Acresce que, se a base de cálculo do IAPMEI são as segundas homologações, reduzindo o tempo decorrido entre a homologação e o contrato, então, logicamente, o primeiro prazo, que decorre entre a recepção das candidaturas e as segundas homologações será necessariamente mais elevado do que o apurado.

Salienta-se ainda que o tempo médio apurado na auditoria (1 ano, 4 meses e 3 dias – 508 dias) teve por base os projectos seleccionados na amostra, extraída, por método estatístico (MUS), dos pagamentos efectuados no ano de 2005, no âmbito do Projecto do PIDDAC.

Das alegações produzidas deduz-se que a maioria dos projectos seleccionados na amostra tiveram vicissitudes na sua tramitação – ou porque foram transferidos de outro organismo, ou porque ocorreram alegações contrárias, ou por demora na apreciação de outras entidades –, o que, embora explicando os prazos, não afasta o facto observado da existência de prazos significativamente elevados.

8.2 – ITP

A análise efectuada junto do ITP envolveu 10 projectos, os quais representaram, em termos de quantidade, 5,5% da totalidade da amostra e 13% da mesma em termos de valor. Com referência ao valor total dos investimentos previstos nos contratos de incentivos financeiros seleccionados na globalidade da amostra, os respeitantes ao IPT representaram 10%.

Dos processos analisados, 5 corresponderam a projectos do SIME e 5 do SIVETUR.

Pela análise dos processos verificou-se que:

- ◆ O procedimento de análise de candidaturas inclui um parecer de um engenheiro sobre os aspectos de construção/reconstrução de edifícios a que os promotores se propõem;
- ◆ Nos projectos já finalizados, o pagamento final do incentivo foi precedido de uma verificação dos documentos de suporte da despesa com base em amostragem;
- ◆ Quanto ao acompanhamento da execução física, existia evidência da sua verificação no final do projecto, para efeitos do último pagamento do incentivo. Em alguns casos, essa verificação também ocorreu durante a execução do projecto;
- ◆ Em todos os projectos seleccionados, existiram prorrogações do prazo de execução dos investimentos, todas elas devidamente analisadas, justificadas e autorizadas.

No que respeita aos procedimentos contabilísticos, verificou-se que o ITP procede, atempadamente, aos devidos registos.

No que respeita à avaliação dos tempos decorridos entre a entrada da candidatura, a respectiva análise e correspondente assinatura do contrato, observou-se que:

- ◆ Em média, os projectos analisados na amostra demoram 297 dias entre a data da entrada da candidatura e a primeira homologação e 102 dias entre esta data e a da assinatura do contrato;
- ◆ As candidaturas demoraram, em média, 399 dias desde a recepção da candidatura até à assinatura do contrato;
- ◆ A candidatura mais célere demorou 141 dias entre a data da recepção e a assinatura do contrato, enquanto que a mais morosa consumiu 628;
- ◆ Dos processos analisados, cerca de 40% demoraram menos de 1 ano desde a data de entrada da candidatura até à assinatura do contrato. Os restantes 60% estão compreendidos entre 1 e 2 anos.

Quadro 23 – Projectos ITP

N.º Proj.	Nome Promotor	Valor do Investimento	N.º dias Candidatura/ Homologação (1)	Incentivo contrato (FEDER)	N.º dias Homologação/ Contrato (2)	(1+2)
00/09668	Ródia	1 161 915,00	398	419 336,00	113	511
95/00160	Terraços	19 833 775,00	340	4 885 093,00	228	568
95/00165	Hta - Hotéis	15 375 216,00	281	3 735 678,00	66	347
00/14395	Esteves, Matias & Lima	546 609,00	288	295 613,15	108	396
00/09333	Bagoeira	4 680 465,00	456	2 325 019,00	98	554
00/09359	Lourdes Maria Veloso	553 667,00	305	324 929,00	110	415
00/13298	Casa Ferreira	1 419 907,00	88	689 491,00	53	141
00/14287	Varanda do Nordeste	332 664,00	121	166 332,00	44	165
90/00129	Estalagem do Vale	2 793 743,00	544	1 475 110,00	84	628
00/14619	Vila Sol IV	24 639 747,00	149	6 150 887,15	116	265
	Total	71 337 708,00	2 970	20 467 488,30	1 020	3 990
	Média	7 133 770,80	297	2 046 748,83	102	399

Fonte: Informação do SiPRIME.



Relativamente aos prazos acima referidos, o ITP invocou que parte dos tempos gastos, excepto os que são despendidos pelo Gabinete de Gestão do PRIME, nas fases de agendamento por parte da respectiva Unidade de Gestão, preparação e envio da candidatura para homologação, se devem ao grande volume de candidaturas entradas, ao mesmo tempo, no início de 2001, e relativas à fase de transição do QCA II para o QCA III. Acresceu ainda o facto de, desde o início de 2004, não ter sido possível cumprir os prazos previstos, em consequência da alteração da regulamentação do SIME que veio introduzir o parecer obrigatório das instituições de crédito, as quais sistematicamente ultrapassaram os prazos regulamentarmente previstos.

O ITP especificou também que os procedimentos obrigatórios no âmbito dos processos (notificação ao promotor, junção de documentação para a assinatura do contrato e preparação do mesmo) implicam o decurso de determinados períodos de tempo. Acrescentou ainda que, salvo situações excepcionais, tem cumprido os prazos regulamentarmente previstos.

Verifica-se, assim, que os tempos decorridos até à celebração dos contratos são significativos, ainda que se verifique o cumprimento dos prazos fixados nos regulamentos.

8.3 – API

Na API a análise recaiu sobre 20 projectos que representam, em termos de quantidade, 36,4% da totalidade da amostra, 72,3% em termos de valor e, com referência aos valores contratados, 76,7% da amostra.

Todos os projectos foram financiados através do SIME, sendo alguns do regime geral e outros do regime contratual¹⁷.

A análise dos processos suscitou as seguintes observações:

- ◆ No que respeita aos projectos encerrados, a verificação física e financeira foi efectuada no final da execução, através da realização de uma auditoria promovida pela Agência.

No que toca aos procedimentos contabilísticos, a API não efectua os registos dos compromissos e do cabimento, não sendo a isso obrigada em virtude da sua natureza jurídica e do regime a que se encontra adstrita (POC).

Relativamente ao desenvolvimento das diversas fases das candidaturas, desde a entrada da candidatura até à contratação, observou-se que:

- ◆ Em média, os projectos examinados demoram 373,3 dias, na fase de análise de candidaturas, e 246 dias, em média, desde a data da primeira homologação até à assinatura do contrato, conforme informação constante do quadro n.º 24;

¹⁷O regime especial contratual de investimento consiste na contratação de apoios e incentivos aplicáveis a grandes projectos de investimento (superiores a €25 milhões ou cujos promotores sejam empresas com facturação consolidada superior a €75 milhões ou entidades não empresariais com orçamento anual superior a €40 milhões), nos termos do Decreto-Lei n.º 203/2003, de 10 de Setembro, prevendo-se a celebração de contratos que consagram conjuntamente a atribuição de incentivos financeiros, fiscais ou de outra natureza. A avaliação do mérito de grandes projectos de investimento é da exclusiva competência da API, não se encontrando vinculada a quaisquer apreciações prefixadas de mérito, podendo ser concedidas as contrapartidas qualitativa e quantitativamente adequadas.

- ◆ Realça-se que 80% das candidaturas demoraram mais de um ano, desde a data de entrada da candidatura até à assinatura do contrato, e 30% delas mais de dois anos;
- ◆ O projecto mais célere demorou 37 dias entre a recepção da candidatura e a assinatura do contrato, e o mais moroso 1402 dias, não se encontrando relação entre o tempo decorrido e o montante do investimento ou do incentivo, já que o primeiro corresponde a um investimento de €232,9 milhões e a um incentivo de €57,5 milhões e o segundo a um investimento de €6,8 milhões e a um incentivo de €1,7 milhões.

Quadro 24 – Projectos API

N.º Proj.	Nome Promotor	Valor do Investimento	N.º dias Candidatura / Homologação (1)	Incentivo contrato (FEDER)	N.º dias Homologação / Contrato (2)	(1+2)
00/06240	Teka Portugal	4 587 435,80	196	1 248 171,00	1	197
00/07088	Sotancro	17 126 724,59	134	4 137 154,46	32	166
00/07384	Soc. Altitude Software	6 818 058,48	1135	1 683 968,23	267	1402
00/10245	Citri	12 390 724,65	685	901 147,99	34	719
33/00350	Yazaki	24 229 488,72	142	4 706 312,78	329	471
40/00795	Renova	40 224 000,71	509	7 026 786,26	231	740
43/00837	Estofagem Assentos	2 008 738,94	426	389 241,26	853	1279
00/14253	We Do Consulting	2 792 345,25	230	368 181,99	201	431
00/14418	Grohe Portugal	17 094 281,46	391	4 002 936,00	251	642
00/14550	Efacec Energia	9 837 840,00	341	2 807 017,60	273	614
00/15519	Epcos	21 165 302,83	139	4 500 000,00	57	196
43/01677	Luso Finsa	3 709 884,89	206	1 450 348,35	277	483
43/01739	Continental Mabor	25 960 473,14	406	5 173 075,00	392	798
43/01810	Correia & Correia	2 191 500,00	220	772 000,00	249	469
43/01994	Amtrol	5 945 768,00	399	1 900 679,35	174	573
00/11818	Santos Barosa	26 136 120,95	355	5 772 521,72	729	1084
00/12903	Celtejo	49 463 928,00	997	14 919 000,00	53	1050
43/01054	Continental Mabor	105 822 186,07	53	23 115 501,64	351	404
43/01755	Labicer	33 300 329,61	472	9 164 881,98	163	635
43/01809	Infineon Technologies	232 979 061,83	30	57 478 405,03	7	37
Total		643 784 193,92	7 466	151 517 330,64	4 924	12390
Média		32 189 209,70	373,3	7 575 866,53	246	620

Fonte: Informação do SIPRIME.

A API justifica os tempos decorridos nas fases de análise, homologação e contratação dos incentivos, com base no regime contratual a que, normalmente, se encontram abrangidas as candidaturas por ela coordenadas, de que resulta uma fase de negociação directa com os promotores para a qual é necessário obter um mandato junto da tutela. Acresce que muitos destes projectos envolvem benefícios fiscais, não podendo os contratos ser assinados sem a aprovação global do pacote de incentivos, o qual se tem revelado moroso.

Sobre a questão dos tempos decorridos desde a recepção da candidatura até à contratação, a API referiu que a intervenção das instituições bancárias nos processos relativos SIME acabou por não ser tão expedita como inicialmente era suposto, sendo responsável por uma boa parte do tempo entre a candidatura e a homologação.

Na suas alegações, no exercício do contraditório, a API acrescentou que “(...) está a desenvolver esforços no sentido de reduzir aquele tempo médio, tendo, inclusive, reforçado a equipa de Análise de Incentivos.”

E aduziu ainda:



“No que respeita a procedimentos de entidades externas, a API, no cumprimento das suas funções, tem procurado contribuir para um contexto de eficiência, mediante a recomendação de práticas de redução de custos de contexto da responsabilidade da Administração Pública, figurando entre eles o tempo decorrido na obtenção dos diversos pareceres”.

Ainda no que toca aos processos analisados no decurso da auditoria, verificou-se que, em 35% dos casos, os contratos celebrados previam a data de conclusão dos investimentos em datas anteriores à da própria celebração do contrato.

No caso concreto do projecto da Sociedade Altitude, observou-se que, por este motivo, o período que mediou entre o seu início e o seu encerramento levou à impossibilidade da verificação física dos investimentos no seu encerramento, motivada pela referida dilação de tempo e pela natureza do investimento proposto pela empresa – material e serviços de informática.

Assim, no encerramento do referido projecto, a empresa de auditoria que procedeu à sua verificação física, documental e contabilística tipificou todos os bens e serviços em que não foi possível proceder à respectiva verificação física. Dos bens inventariados, 92% não foram passíveis de verificação física, encontrando-se 1% abatido ao imobilizado. De salientar que os investimentos em causa correspondem a um investimento elegível de €6,1 milhões, ou seja, 39% dos bens e serviços inventariados.

Quadro 25 – Situação do imobilizado

Descrição	Valor	%
Abatido imobilizado	120 463,56	1
Não estava na empresa	213 426,43	1
Não passível verif. física	13 901 858,60	90
Não se encontrava funcionamento	145 434,09	1
Total	14 381 182,69	93
Outras situações	1 137 722,23	7
Total do inventário	15 518 904,92	100
Investimento elegível	6 105 851,38	

Fonte: Informação extraída do Relatório Técnico de Vistoria realizado pela empresa “More Stephans e Associados, SROC, SA”.

Julga-se de evidenciar as conclusões da empresa que realizou a verificação física e financeira, as quais se passam a citar:

“No decurso da verificação física constatámos que uma parte dos bens adquiridos no âmbito do projecto de investimento em análise (128.568,96 euros de investimento elegível facturado) não se encontravam em funcionamento. Relativamente a estes bens foi obtida a declaração justificativa bem como a listagem de todos os bens nessas condições.

De acordo com a referida declaração as razões invocadas pela Empresa são as seguintes:

- a quase totalidade dos bens descritos, é material informático (hardware), o qual, pela rápida evolução e exigência do sector em que a Empresa actua, fica desactualizado muito rapidamente (2 a 3 anos).

- o equipamento encontra-se integralmente amortizado

- os restantes bens móveis, não estão a ser utilizados em virtude da mudança de instalações em Julho de 2003 e da necessidade de reorganização do espaço utilizado nas novas instalações”.

A API referiu que o promotor não obteve qualquer lucro adicional com a desactivação dos equipamentos e que estes foram substituídos por outros, com a mesma finalidade e tecnologicamente mais actualizados, para os quais não foram atribuídos incentivos adicionais.

Informou, ainda, a Agência que considerou os equipamentos desactivados como elegíveis, nos termos da Regra de Interpretação do GGPRIME n.º 102, de 22 de Julho de 2004, que pretende assegurar aos investidores a possibilidade de substituírem o equipamento que se torne obsoleto, na medida em que o substituam por outro com capacidade pelo menos equivalente, desde que não recebam apoio adicional.

A API, no encerramento do projecto procede à contratação de auditorias físicas e financeiras. Face a esta metodologia, procedeu-se à análise da informação contida nos relatórios elaborados pelas diferentes empresas, tendo-se verificado a existência de relatórios padronizados, contendo algumas recomendações à Agência. Na maioria dos casos, esta acatou as referidas recomendações.

8.4 – Síntese

Da análise das candidaturas objecto da amostra, cuja coordenação e pagamento estiveram a cargo das entidades IAPMEI, ITP e API, salienta-se o seguinte:

- ◆ A informação existente no sistema de gestão do PRIME é útil, fiável e credível, servindo de suporte à gestão do Programa, e contempla interfaces para os sistemas próprios do IAPMEI e do ITP. Quanto à API, esta entidade utiliza directamente o referido sistema por não possuir um sistema próprio e aquele lhe fornecer informação suficiente para a gestão e coordenação dos projectos.
- ◆ As candidaturas aos incentivos são tratadas de forma semelhante no IAPMEI, ITP e na API, de acordo com a regulamentação aplicável aos sistemas de incentivos.
- ◆ Para a verificação física, existem modelos diferentes de acompanhamento dos projectos, decorrentes da regulamentação própria dos sistemas de incentivos, como seja, o URBCOM, em que o acompanhamento é efectuado por associações empresariais locais, e dos procedimentos próprios adoptados por cada entidade.
- ◆ O tempo médio que decorre entre a apresentação das candidaturas e a celebração dos contratos é significativamente elevado em todos os organismos, sendo o do IAPMEI de 1 ano, 4 meses e 3 dias (508 dias), o da API de 1 ano, 8 meses e 15 dias (620 dias) e o do ITP de 1 ano, 1 mês e 4 dias (399 dias).
- ◆ Existem diferenças significativas nas diferentes entidades entre os tempos decorridos desde a recepção das candidaturas até à assinatura dos contratos, não se verificando nenhuma correlação entre essa dilação e a dimensão do investimento ou o montante do incentivo. As diferenças justificam-se, em parte, pelas diversas alterações aos regulamentos dos sistemas de incentivos, pela retroactividade de elegibilidade de despesas para projectos ao abrigo do regime de transição do QCA II para o QCA III, pela emissão de pareceres e licenciamentos por entidades externas ao organismo coordenador e pela intervenção das entidades bancárias no SIME.
- ◆ Para o ITP e para a API é como se não existisse o Projecto n.º 1783 do PIDDAC, sendo os valores transferidos de uma forma global, no âmbito do Programa Operacional PRIME, sem qualquer referência ao Projecto, e considerando o IAPMEI a execução no momento da realização da transferência, sem aferir da sua aderência à realidade.



- ◆ Não se encontram contemplados no Projecto n.º 1783 os montantes da contrapartida nacional provenientes das receitas próprias do ITP nem os dos Fundos (FDE).

Em sede de contraditório, o IAPMEI, nas sua resposta, referiu que:

“(...) Proceder à verificação física e financeira dos projectos antes do seu encerramento, assegurando os valores mínimos de referência previstos no SC PRIME, de despesa controlada face à executada, complementando assim as tarefas realizadas pelos TOC e ROC no âmbito da certificação da despesa.

As verificações físicas nos projectos de maior dimensão (SIME) são asseguradas por engenheiros especializados, integrados nas equipas de avaliação e verificação de projectos. Nos projectos de menor dimensão, as verificações físicas são realizadas pelos Gabinetes de Empresa do IAPMEI. Em qualquer caso, as tarefas realizadas são evidenciadas nos relatórios de encerramento dos projectos.

O IAPMEI procede à designação de um técnico responsável pelo acompanhamento da empresa (Gestor de Projecto) o qual está disponível em permanência para apoiar e esclarecer as empresas sempre que solicitado.

Durante a execução dos projectos, os Gabinetes de Empresa, quando necessário procedem a visitas às empresas, no sentido de acompanhar a execução dos projectos”.

Apesar do alegado pelo IAPMEI quanto à verificação física e financeira dos projectos, realça-se que, nos processos coordenados pelo Instituto e analisados no âmbito da auditoria, não foi encontrada evidência da verificação física no decurso da execução do projecto.

No que toca à ausência de relação entre o tempo decorrido e a dimensão do projecto, o IAPMEI, também no exercício do contraditório, alegou que a observação efectuada nesta matéria é “(...) satisfatória, pois isso permite dizer que não há qualquer tipo de discriminação que seja feita por quem analisa em função do tipo de empresa ou da dimensão do investimento. Há, isso sim variabilidades nos procedimentos administrativos, como estabelecido pela própria regulamentação (...)”.

Sobre este último aspecto, salienta-se que o exposto pelo Instituto não foi posto em causa nas apreciações efectuadas na auditoria.

9 – OPINIÃO SOBRE A INFORMAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTAL DO PROJECTO N.º 1783

É opinião dos auditores que os valores constantes dos mapas da CGE/2005 relativos à execução orçamental dos Serviços e Fundos Autónomos e referente ao Projecto n.º 1783 apresentam os valores directamente pagos e transferidos pelo IAPMEI, não tendo sido detectados desvios materialmente relevantes.

Os referidos valores (cf. ponto 6), dados como executados, diferem em €3.228.234 dos montantes efectivamente pagos pelas entidades executoras.

Apurou-se uma diferença, no montante de €4.121.870, entre o mapa XV – PIDDAC e os mapas de execução orçamental dos Serviços e Fundos Autónomos.

A informação plurianual do Projecto apresenta as seguintes deficiências:

- ◆ Os valores dados como executados em anos anteriores não traduzem os verdadeiros valores dos pagamentos decorrentes dos sistemas de incentivos orçamentados;
- ◆ A informação financeira não traduz com rigor os compromissos assumidos;
- ◆ Não se encontram orçamentados nem executados no Projecto investimentos com características idênticas às dos investimentos nele contemplados.

Assim, a informação plurianual do Projecto não é completa, não é exacta, nem é comparável, pelo que pode deixar de ser útil aos seus utilizadores e destinatários.

No que concerne à informação plurianual do Projecto, o IAPMEI, em sede de contraditório, alegou que não concorda com a conclusão antecedente, “(...) isto porque ao longo do Programa Operacional, quer o PO PRIME, em virtude das suas reprogramações, quer a estrutura orçamental (repartidas por Medidas e Projectos) sofreram reformulações, implicando alterações a nível da contabilidade pública orçamental. Quando a base se vem modificando ao longo do tempo por imperativo comunitário e orçamental, não é possível a comparação, mas tal não implica que a informação prestada pelo IAPMEI não seja credível e útil para os utilizadores e destinatários (...).

Salienta-se que o IAPMEI tem feito grandes esforços no sentido da adaptação permanente ao longo do Programa Operacional, cumprindo com as exigências da contabilidade pública orçamental, sem prejuízo da eficácia e da eficiência que caracterizam a sua postura perante os utilizadores e destinatários. A informação, embora não comparável face às alterações acima referidas, é no entanto exacta, correcta e credível”.

Acompanhando as alegações do IAPMEI, o Gestor do PRIME, também em sede de contraditório, argumentou que “(...) a estrutura do PRIME, bem como o orçamento plurianual (2000-2008) associado à mesma, resulta de uma negociação entre o Estado Português e a Comissão Europeia, que consagra a possibilidade de reorçamentação entre eixos e medidas, situação que não teve melhor expressão na classificação utilizada nos projectos PIDDAC, à qual somos alheios;”

E acrescentou:

“Só em 2005 o PRIME foi desagregado, para o PIDDAC, em diferentes projectos e medidas orçamentais, o que determinou uma incontornável dificuldade de conciliação com elementos anteriores, tanto mais que o Programa Operacional foi objecto de diversas reprogramações e alterações da repartição da estrutura orçamental (repartidas por Medidas e projectos), devidamente aprovadas, implicando alterações a nível da contabilidade pública e orçamental (...) tal não implicando, necessariamente, que a informação prestada pelos intervenientes não seja credível e útil para os utilizadores e destinatários (...).”

Apesar do exposto pelo IAPMEI e pelo Gestor do PRIME, a análise efectuada evidenciou que a informação do Projecto do PIDDAC não contempla todos os investimentos da mesma natureza, logo não é completa, não contém informação correcta anterior a 2005, não sendo, assim, comparável, e não é exacta, porque os valores dados como executados não têm aderência à realidade. Consequentemente, conforme atrás se refere, pode deixar de ser útil aos seus utilizadores e destinatários.

No que respeita à informação constante do SiPRIME, é útil, fiável e credível, servindo de suporte à gestão do Programa Operacional PRIME.



Tribunal de Contas

10 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Excelentíssimo Procurador-Geral Adjunto teve vista do processo, nos termos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

11 – EMOLUMENTOS

Nos termos dos artigos 1.º, 2.º, 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de Agosto, e 3-B/2000, de 4 de Abril, e em conformidade com a nota de emolumentos constante do **Anexo I**, são devidos emolumentos no montante de €16.096,00, a suportar pelo Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento – IAPMEI.

12 – DETERMINAÇÕES FINAIS

12.1. O presente Relatório deve ser remetido:

- ◇ À Assembleia da República, mais concretamente, ao seu Presidente e às Comissões Parlamentares de Orçamento e Finanças e de Assuntos Económicos, Inovação e Desenvolvimento Regional;
- ◇ Ao Governo, mais concretamente, aos Ministros da Economia e da Inovação e de Estado e das Finanças;
- ◇ Ao Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento;
- ◇ Ao Departamento de Prospectiva e Planeamento;
- ◇ À Secretaria-Geral do Ministério da Economia e da Inovação;
- ◇ À Direcção-Geral do Orçamento;
- ◇ À Agência Portuguesa para o Investimento;
- ◇ Ao Instituto de Turismo de Portugal;
- ◇ À Comissão de Gestão do PRIME.

12.2. Após a entrega do Relatório às entidades supra referidas, poderá o mesmo ser divulgado pelos meios de Comunicação Social e no “*site*” do Tribunal;

12.3. Uma síntese deste Relatório deverá ser integrada no projecto do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005, no capítulo relativo ao PIDDAC;

11.4. Expressa-se ao Presidente do Conselho Directivo do IAPMEI e aos demais dirigentes das entidades envolvidas na auditoria, bem como aos seus funcionários, o apreço do Tribunal pela disponibilidade revelada e pela colaboração prestada ao longo do desenvolvimento desta acção;

- 12.5. Regista-se, também, a receptividade com que foram acolhidas, no âmbito do exercício do princípio do contraditório, as recomendações formuladas no relato de auditoria.
- 12.6. Um exemplar do presente relatório deverá ser remetido ao competente Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos dos artigos 29.º, n.º 4, 54.º, n.º 4, este último aplicável por força do disposto no art. 55.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
- 12.7. No prazo de seis meses, deverão as entidades destinatárias das recomendações informar o Tribunal acerca das medidas tomadas no sentido da sua implementação.

Aprovado em Subsecção da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 14 de Dezembro de 2006

O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR



(José Alves Cardoso)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS

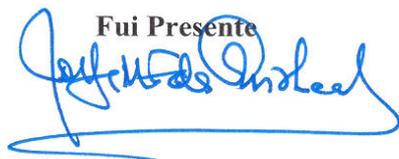


(Manuel Raminhos Alves de Melo)



(Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia)

Fui Presente



1 >



ANEXO I

Nota de Emolumentos

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

Auditoria ao “PRIME Nacional – Modernização e Investimento Empresarial”

Departamento de Auditoria III

Proc.º n.º 22/06-Audit
Relatório n.º 45/2006-2.ª Secção

Entidade fiscalizada: Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento

Entidade devedora: Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento

Regime jurídico: AA

AAF

Unid: euros

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	Custo Standard ^{a)}	Unidade Tempo	Receita Própria/ Lucros	
Acções fora da área da residência oficial	119,99	0		0
Acções na área da residência oficial	88,29	554		48 912,66
- 1% s/ Receitas Próprias				
- 1% s/ Lucros				
Emolumentos calculados				48 912,66
Emolumentos: ^{b)}				
Limite máximo (VR)				16 096,00
Limite mínimo (VR)				1 609,60
Emolumentos a pagar				16 096,00

a) Cfr. Resolução n.º 4/98-2.ªS.

b) Artigo 10º, n.º 1 do RJETC e Resolução n.º 3/2001-2.ª S.

O COORDENADOR DA EQUIPA DE AUDITORIA,

António M. Marques do Rosário

(António Marques do Rosário)



ANEXO II

Respostas das entidades auditadas



Departamento
de Prospectiva
e Planeamento

Exm.º Senhor

Director – Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 - 045 LISBOA

Vossa Referência:
Proc nº22/06 – Audit
DA III.1

Nossa
Referência:

Of.263/DSISPA
Ref. 06.03.01

Data:

24. OUT. 2006 * 0989

Assunto: **Auditoria ao projecto “PRIME Nacional – Modernização e Investimento Empresarial”**

Em resposta ao v/ofício nº12807/2006, de 11 de Outubro, referente ao assunto em epígrafe, informo V. Ex.ª nada ter a opor relativamente ao relato de auditoria ao projecto em causa.

Contudo, e face ao exposto no ponto 1. 2 – Recomendações dirigidas ao DPP, devo referir que, de acordo com as atribuições definidas no artº7º do Decreto - Lei nº4/95, de 17 de Janeiro, apenas compete a este Departamento, “o acompanhamento da execução financeira e física e a avaliação dos programas e projectos da Administração Central”, não estando prevista a atribuição de controlo dos mesmos.

Com os melhores cumprimentos.

O DIRECTOR-GERAL,

(João Eduardo Costa Gata)

DGTC 25 10 06 20580

PAS/

Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional



Agência
Portuguesa para o
Investimento

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

Porto, 26 de Outubro de 2006

Ref^a 2006.ENV.PO.1347

Assunto: Auditoria ao Projecto PIDDAC “PRIME Nacional – Modernização e Investimento Empresarial”

Em resposta ao V/ ofício 12.803, Ref^a Proc.22/06 – Audit DA III.1, de 11 de Outubro de 2006, passamos a apresentar os nossos comentários ao relato referido em epígrafe:

Página 9, ponto 12 e página 47:

...

Em suma, procede-se, assim, pontualmente à alteração da análise, da avaliação de projectos e da forma de atribuição dos incentivos, não sendo transparentes os critérios adoptados, o que não respeita o disposto no artigo 3º do Decreto-Lei nº 121/2001, de 17 de Abril.

O processo negocial utilizado pela API baseia-se no Regime Contratual estabelecido pelo Decreto-Lei 203/2003, que prevê no ponto 3 do seu artigo 2º que: “3 — A avaliação do mérito dos grandes projectos de investimento é da competência exclusiva da API, que sobre ele deve decidir fundamentadamente, não estando vinculada a quaisquer medições prefixadas de mérito, para além do disposto no presente diploma”.

A regulamentação do SIME tem reconhecido o Regime Contratual, prevendo que os projectos abrangidos pelo referido Decreto-Lei tenham “um processo negocial específico” e que “por despacho do Ministro da Economia, poderá o processo geral de decisão do SIME no âmbito do regime contratual ser adaptado, casuisticamente, por forma a contemplar as respectivas especificidades”.

DGTC 27 10 06 20789

Agência Portuguesa para o Investimento, E.P.E.
Edifício Península • Praça Bom Sucesso, 127/131 – 7º S. 702
4150-146 PORTO

Tlf. +351 22 605 53 00
Fax +351 22 605 53 99

api@apinvest.pt
www.investinportugal.pt



Agência
Portuguesa para o
Investimento

Acresce que, tal como acordado com o GGPRIME em matéria de procedimentos, as fichas de análise dão normalmente conta dos critérios em que se baseou o reconhecimento do mérito do projecto. Antes de tal procedimento ser definido, não deixava de se aplicar o procedimento de obtenção de mandato negocial prévio com a Tutela da Economia, por forma a que a API obtivesse autorização para encetar negociações dentro de um conjunto de parâmetros previamente acordado.

Finalmente, importa referir que as minutas de Contrato de Investimento utilizadas pela API são muito mais exigentes do que as minutas base, prevendo objectivos e metas a cumprir pelos investidores, que traduzem os impactos económicos esperados em resultado dos projectos, muitas vezes com medições até final da vigência dos Contratos (e não apenas para efeito da atribuição de Prémio).

Face ao exposto, fica esclarecido que as alterações pontuais aos procedimentos padrão do SIME são efectuadas ao abrigo de legislação superveniente e, onde necessário, de autorizações superiores específicas, assim como fica ressalvada a completa discordância da API de que os critérios de avaliação não sejam transparentes.

Página 11, ponto 26 e página 54:

O tempo médio que decorreu entre a apresentação das candidaturas e a celebração dos contratos foi significativamente elevado em todos os organismos

A resposta a esta questão foi dada aos auditores do Tribunal de Contas, em 7/9/2006, constando do relatório de auditoria em apreço uma súmula da tramitação que conduziu àqueles tempos médios.

A API está a desenvolver esforços no sentido de reduzir aquele tempo médio, tendo, inclusive, reforçado recentemente a equipa de Análise de Incentivos.

No que respeita a procedimentos de entidades externas, a API, no cumprimento das suas funções, tem procurado contribuir para um contexto de eficiência, mediante a recomendação de práticas de redução de custos de contexto da responsabilidade da Administração Pública, figurando entre eles o tempo decorrido na obtenção dos diversos pareceres.

Com os meus melhores cumprimentos,

José Abreu Aguiar
Administrador Executivo

Conselho Directivo



INSTITUTO DE TURISMO
DE PORTUGAL

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

Of. 260/2006/CD
2006-10-30

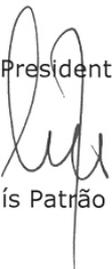
Proc. Nº 22/06-Audit
DA III.1

**Assunto: Auditoria ao Projecto PIDDAC "PRIME Nacional –
Modernização e Investimento Empresarial**

Notificado por V. Exa. para o exercício do contraditório, o Instituto de Turismo de Portugal vem juntar a alegação anexa.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho Directivo


Luís Patrão

Anexo: o indicado

DETC 30 10'06 20903



Conselho Directivo

Proc. N.º 22/06-Audit
DA III.1



INSTITUTO DE TURISMO
DE PORTUGAL

Exmo Senhor Juiz Conselheiro:

O Instituto de Turismo de Portugal, notificado para o exercício do contraditório no âmbito do procedimento à margem referenciado e considerando o teor do relato de auditoria, vem expor, apenas, o seguinte:

Conclusão 13 e n.º 6

No que respeita à denominada componente nacional, todos os projectos SIVETUR, incluindo aqueles que, segundo o relato de auditoria, estão incluídos no Projecto do PIDDAC n.º 1783, são financiados pelo orçamento deste Instituto.

Neste sentido, portanto, nada distingue os projectos SIVETUR incluídos no referido Projecto PIDDAC n.º 1783 dos projectos SIVETUR financiados nos termos do Despacho Conjunto n.º 264/2004, da Ministra de Estado e das Finanças e Ministro da Economia, publicado no DR., II, de 29 de Abril.

Por outro lado, a opção Governamental materializada no referido Despacho Conjunto n.º 264/2004, foi formalizada junto da União Europeia, tendo a Comissão Europeia, em 20 de Julho de 2004, deferido a alteração do orçamento inicial do SIVETUR para € 300 milhões (cfr. cópia anexa da Comunicação C (2004) 2950).

Tudo, portanto, em data anterior à da criação do Projecto do PIDDAC n.º 1783.

Em face desta precedência temporal, não se concorda que a opção governamental constante do Despacho Conjunto n.º 264/2004 possa ser considerada um desvirtuamento da "função de planeamento no âmbito do Projecto [PIDDAC n.º 1783]".

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho Directivo

Luís Patrão



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 26.07.2004

C (2004) 2950

Assunto: Auxílio estatal N 228/04 - Portugal

Modificação do sistema de incentivos a produtos turísticos de vocação estratégica (SIVETUR).

Excelência:

I. Procedimento

Por carta n.º 1481 de 14.5.2004 da Representação Permanente de Portugal, registada pela Comissão em 18.5.2004, as autoridades portuguesas notificaram à Comissão, nos termos do n.º 3 do artigo 88º do Tratado, o projecto de regime de auxílios referido em epígrafe.

Por carta n.º D/54166 de 9.6.2004, dirigida à Representação Permanente de Portugal, os serviços da Comissão solicitaram informações complementares. Por carta n.º 1901 de 23.6.2004 da Representação Permanente de Portugal, registada pela Comissão em 28.6.2004, as autoridades portuguesas responderam a este pedido.

II. Descrição

A Comissão regista o facto de o regime supracitado visar alterar certos elementos do regime homónimo (então designado, de forma abreviada, por PROTUR) que já havia autorizado enquanto uma das medidas do Programa operacional da economia (Programa de Incentivos à Modernização da Economia – PRIME) para o período 2000-2006 (Auxílio estatal N 89/2000 – carta SG (2000) D/106069 de 8.8.2000). Assim sendo, o seu objectivo do programa continua a ser o de estimular o melhoramento e a diversificação da oferta turística portuguesa, através da concessão de auxílios à realização de projectos de investimento e de acções susceptíveis de contribuir para o desenvolvimento sustentável do sector do turismo. A este título, beneficiará de um orçamento global de 300 milhões de euros e será aplicável até ao fim de 2006.

Sua Excelência

Dra. Maria Teresa Pinto Basto GOUVEIA

Ministra dos Negócios Estrangeiros e das Comunidades Portuguesas

Largo do Rilvas

P – 1354 LISBOA CODEX

Comissão Europeia, B-1049 Bruxelas - Bélgica. Telefone: (32-2) 2991111.



A Comissão regista igualmente o facto de, tendo em conta o seu objectivo específico, este regime se destinar, em primeiro lugar, a contribuir para a realização de projectos integrados de investimento em factores essenciais à actividade (investimentos directamente produtivos), aos quais serão eventualmente associados elementos de investimento relativos a factores qualitativos de competitividade (acções nos domínios da organização da gestão, nomeadamente em matéria de qualidade e segurança, protecção ambiental e racionalização energética, bem como da qualificação dos recursos humanos). Neste contexto, são elegíveis para o regime supracitado os projectos de investimento inicial (investimento em capital fixo relacionado com a criação de um novo estabelecimento, a extensão de um estabelecimento existente ou o arranque de uma actividade que implique uma mudança fundamental no produto ou no processo de produção de um estabelecimento existente, excluindo qualquer investimento de substituição) e as acções relativas à criação, extensão ou modernização de estabelecimentos nos sectores da hotelaria, restauração, serviços e actividades recreativas, desde que digam respeito à recuperação ou adaptação de património classificado (vertente A), sejam realizados por pequenas e médias empresas (em conformidade com a definição comunitária em vigor - JOCE L 107 de 30.4.1996) e estejam relacionados com objectivos nacionais em matéria de turismo de natureza (vertente B), contribuam para o desenvolvimento de áreas protegidas ou de áreas contíguas a estas (vertente C) ou que respondam a necessidades específicas de animação turística (vertente D).

Em todos os casos, o pedido de auxílio deve ser apresentado antes do início da execução dos projectos e as empresas em dificuldade (na acepção das Orientações comunitárias dos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas em dificuldade - JOCE C 288 de 9.10.1999) são excluídas do benefício deste regime, na medida em que as empresas elegíveis devem, nomeadamente, apresentar uma situação económica e financeira equilibrada e ter uma situação regularizada no que diz respeito ao fisco e à segurança social. Do mesmo modo, os projectos elegíveis devem ser viáveis em termos financeiros e económicos, e o contributo do beneficiário para o seu financiamento deve atingir no mínimo 30%, sem qualquer ajuda. Além disso, os projectos elegíveis devem incluir um montante mínimo de investimento fixado em 150000 ou 600000 euros (respectivamente, consoante os promotores sejam pequenas e médias empresas ou grandes empresas) no que diz respeito às vertentes A e C, 10000 euros no que se refere à vertente B e 2,5 milhões de euros no que toca à vertente D deste regime.

A Comissão regista ainda o facto de o auxílio a conceder poder assumir a forma de subvenções a fundo perdido, de subvenções reembolsáveis ou de uma combinação destas duas modalidades. Para o efeito, as despesas elegíveis são classificadas nas seguintes categorias:

- categoria 1.1 (investimento material): despesas de investimento inicial directamente ligadas à realização dos projectos e relativas à aquisição de terrenos (até 30% do total das despesas ou 50% do valor dos terrenos, e apenas no caso de projectos de implantação de campos de golfe), edifícios e equipamentos novos (com excepção, devidamente justificada, de mobiliário antigo), excluindo as relativas a cessões de estabelecimentos e/ou de empresas. Em todos os casos, os activos em causa deverão permanecer na região de localização do investimento durante um período mínimo de cinco anos;
- categoria 1.2 (investimento imaterial): despesas de investimento inicial ligadas à transferência de tecnologia sob forma de aquisição de patentes, de licenças de exploração ou de conhecimentos técnicos. Quando os projectos de investimento forem realizados por grandes empresas, estas despesas são limitadas a 25% das relativas ao investimento material. Além disso, os activos imateriais elegíveis deverão ser explorados

exclusivamente no estabelecimento beneficiário do auxílio e aí permanecer durante um período mínimo de cinco anos;

- categoria 2.1 (qualificação dos recursos humanos): despesas de formação geral ou específica e relativas a custos de pessoal e despesas de deslocação dos formadores, despesas de deslocação dos beneficiários da formação, despesas correntes e custos dos serviços de aconselhamento relativos às acções de formação, amortização dos instrumentos e equipamentos (proporcionalmente à sua utilização em acções de formação), e custos de pessoal dos beneficiários da formação (no limite do total dos custos precedentes). A este respeito, a formação geral é definida como a que inclui um ensino que não é única ou principalmente aplicável ao posto de trabalho actual ou próximo do trabalhador assalariado na empresa beneficiária, mas que proporciona qualificações largamente transferíveis para outras empresas ou outros domínios de trabalho e melhora portanto substancialmente a possibilidade de o trabalhador assalariado ser empregado, enquanto a formação específica é definida como a que inclui um ensino directa e principalmente aplicável ao posto actual ou próximo do trabalhador assalariado na empresa beneficiária e proporciona qualificações que não são transferíveis para outras empresas ou outros domínios de trabalho ou só o são de modo limitado. No caso de o montante dos auxílios concedidos a uma mesma empresa para um projecto individual de formação exceder 1 milhão de euros em equivalente-subvenção bruto, estes serão, no entanto, notificados individualmente à Comissão;
- categoria 2.2 (organização da gestão): despesas de investimento não directamente produtivo relativas à prestação de serviços de assistência-consultoria, desde que os serviços em questão não constituam actividades de tipo contínuo ou periódico e não estejam relacionados com as despesas de funcionamento normais das empresas beneficiárias, como serviços regulares de consultoria fiscal ou jurídica ou de publicidade. Os custos de elaboração de estudos directamente ligados à realização de projectos de investimento inicial podem ser igualmente incluídos nesta categoria, no limite de 7% do montante total das despesas de investimento.

Em relação a esta tipologia de despesas elegíveis, o auxílio a conceder assumirá em geral a forma de uma combinação de subvenções a fundo perdido e de subvenções reembolsáveis, correspondente a 30% das despesas (50%, essencialmente sob forma de subvenção a fundo perdido, no que diz respeito aos projectos elegíveis ao abrigo da vertente B deste regime), no caso das categorias 1.1 e 1.2, e de subvenções a fundo perdido, correspondente a 30% das despesas, no caso das categorias 2.1 e 2.2. Todavia, estes auxílios poderão ser aumentados, nos casos e condições seguintes:

- para as categorias 1.1 e 1.2, no que diz respeito aos projectos elegíveis ao abrigo das vertentes A, C e D deste regime:
 - em 10% do montante bruto das despesas elegíveis, no caso de os projectos se situarem em municípios que tenham sido designados como zonas de localização prioritária para esse efeito;
 - em 10% do montante bruto das despesas elegíveis, no caso de os projectos serem realizados por pequenas ou médias empresas (esta majoração não é contudo aplicável aos projectos elegíveis ao abrigo das vertentes A e D deste regime que se localizem na região de nível III da NUTS "Grande Lisboa");
 - entre 10% e 60% do montante das subvenções reembolsáveis, sob forma de subvenção a fundo perdido e a título de prémio de realização, para projectos de interesse específico;



- para a categoria 2.1:
 - em 5% do montante bruto das despesas elegíveis, no caso de os projectos se situarem fora da região de nível II da NUTS "Lisboa e Vale do Tejo";
 - entre 10% e 20% do montante bruto das despesas elegíveis, no caso de projectos realizados por pequenas e médias empresas;
 - em 25% do montante bruto das despesas elegíveis, no caso de projectos de formação geral;
 - em 10% do montante bruto das despesas elegíveis, quando os beneficiários da formação integrem a categoria de trabalhadores desfavorecidos;

- para a categoria 2.2:
 - em 5% do montante bruto das despesas elegíveis, no caso de os projectos se situarem fora da região de nível II da NUTS "Lisboa e Vale do Tejo";
 - em 15% do montante bruto das despesas elegíveis, no caso de projectos realizados por pequenas ou médias empresas.

Neste contexto, e ainda que as majorações supracitadas sejam cumuláveis a nível de cada categoria de despesas, o auxílio a conceder é de qualquer modo limitado a:

- para as categorias 1.1 e 1.2: 3,75 milhões de euros ou 30% do montante bruto das despesas (no limite de 5 milhões de euros) no caso de um projecto elegível ao abrigo das vertentes A e D, 400000 euros no caso de um projecto elegível ao abrigo da vertente B e 2,5 milhões de euros ou 25% do montante bruto das despesas (no limite de 5 milhões de euros) no caso de um projecto elegível ao abrigo da vertente C deste regime, no respeito das intensidades máximas que correspondem aos limites máximos aplicáveis nas diferentes regiões portuguesas, como estabelecidos nas decisões da Comissão relativas ao mapa dos auxílios regionais em Portugal (auxílios estatais N 305/99 - carta SG (2000) D/100638 de 19.1.2000 e C 78/99 - carta SG (2000) D/105024 de 17.7.2000) e que poderão de resto ser directamente aplicáveis a grandes projectos de importância específica para a economia portuguesa, ou seja, em equivalente-subvenção líquido (e aos quais devem ser acrescentados 10 ou 15 pontos percentuais brutos para as pequenas e médias empresas, consoante os projectos de investimento se situem na região de nível II da NUTS "Lisboa e Vale do Tejo" ou no restante território português) :
 - 62% nas regiões de nível II da NUTS "Madeira" e "Açores";
 - 50% na região de nível II da NUTS "Alentejo", bem como nas regiões de nível III da NUTS "Beira Interior Norte", "Beira Interior Sul", "Serra da Estrela", "Cova da Beira", "Pinhal Interior Norte" e "Pinhal Interior Sul";
 - 46,5% na região de nível III da NUTS "Dão Lafões";
 - 43% nas regiões de nível III da NUTS "Baixo Mondego", "Baixo Vouga" e "Pinhal Litoral";
 - 40% na região de nível II da NUTS "Algarve", bem como nas regiões de nível III da NUTS "Alto Trás-os-Montes" e "Douro";
 - 36% na região de nível III da NUTS "Minho Lima";
 - 32% nas regiões de nível III da NUTS "Ave", "Cávado", "Entre Douro e Vouga", "Grande Porto" e "Tâmega";
 - 20% nas regiões de nível III da NUTS "Lezíria do Tejo", "Médio Tejo", "Oeste" e "Península de Setúbal";
 - 10% na região de nível III da NUTS "Grande Lisboa";

- para a categoria 2.1
 - 30% ou 55% do montante bruto das despesas elegíveis, respectivamente para projectos de formação específica ou de formação geral realizados por grandes empresas (40% ou 65% no caso de os beneficiários da formação serem categorias de trabalhadores desfavorecidos) na região de nível II da NUTS "Lisboa e Vale do Tejo";
 - 40% ou 75% do montante bruto das despesas elegíveis, respectivamente para projectos de formação específica ou de formação geral realizados por pequenas e médias empresas (50% ou 85% no caso de os beneficiários da formação serem categorias de trabalhadores desfavorecidos) na região de nível II da NUTS "Lisboa e Vale do Tejo";
 - 35% ou 60% do montante bruto das despesas elegíveis, respectivamente para projectos de formação específica ou de formação geral realizados por grandes empresas (45% ou 70% no caso de os beneficiários da formação serem categorias de trabalhadores desfavorecidos) fora da região de nível II da NUTS "Lisboa e Vale do Tejo";
 - 45% ou 80% do montante bruto das despesas elegíveis, respectivamente para projectos de formação específica ou de formação geral realizados por pequenas e médias empresas (55% ou 90% no caso de os beneficiários da formação serem categorias de trabalhadores desfavorecidos) fora da região de nível II da NUTS "Lisboa e Vale do Tejo";
- para a categoria 2.2
 - 50% do montante bruto das despesas elegíveis, sempre que os promotores dos projectos forem pequenas ou médias empresas;
 - 100000 euros, no respeito das condições estabelecidas no Regulamento (CE) n° 69/2001 da Comissão relativo à aplicação dos artigos 87° e 88° do Tratado CE aos auxílios *de minimis* (JOCE L 10 de 13.1.2001), sempre que os promotores dos projectos forem grandes empresas.

A Comissão regista também o facto de as autoridades portuguesas se terem comprometido a assegurar o respeito das disposições do Enquadramento multisectorial dos auxílios com finalidade regional para grandes projectos de investimento (JOCE C 70 de 19.03.2002 e JOUE C 263 de 1.11.2003). O respeito das disposições comunitárias em matéria de cumulação de auxílios, nomeadamente as estabelecidas pelas Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional (JOCE C 74 de 10.3.1998 e JOCE C 258 de 9.9.2000), será assegurado caso a caso pelas autoridades portuguesas no âmbito dos procedimentos de controlo da aplicação do regime supracitado, o qual será objecto de relatórios anuais a apresentar à Comissão de acordo com as regras em vigor.

Neste contexto, a Comissão regista finalmente o facto de, para além de algumas alterações de natureza processual e/ou administrativa que visam sobretudo simplificar e modernizar as suas regras de aplicação, as alterações que as autoridades portuguesas tencionam introduzir no regime anteriormente autorizado pela Comissão dizerem essencialmente respeito aos seguintes elementos:

- o orçamento global do regime passa de 110 para 300 milhões de euros;
- as taxas de base dos auxílios a conceder a projectos de investimento inicial (categorias 1.1 e 1.2 das despesas elegíveis) são reduzidas de 40% para 30% no que diz respeito aos projectos elegíveis ao abrigo das vertentes A, C e D, e de 70% para 50% no que se refere aos projectos elegíveis ao abrigo da vertente B deste regime;
- no caso de projectos elegíveis ao abrigo das vertentes A, C e D do regime, o montante máximo dos auxílios a conceder a favor de projectos de investimento inicial é doravante limitado a 5 milhões de euros;



- a intensidade máxima dos auxílios a conceder a projectos de investimento inicial, como estabelecida pelo mapa dos auxílios regionais, poderá doravante ser directamente aplicável a grandes projectos de particular importância para a economia portuguesa;
- o limiar de notificação individual dos auxílios à formação atribuídos a uma mesma empresa para um projecto individual de formação é doravante fixado em 1 milhão de euros, em vez de 2,5 milhões, em equivalente-subvenção bruto.

III. Apreciação

Tendo em conta as características do regime de auxílios em causa, conclui-se que as medidas acima referidas constituem auxílios estatais na acepção do n.º 1 do artigo 87º do Tratado e do n.º 1 do artigo 61º do Acordo EEE. Trata-se, com efeito, de auxílios concedidos através de recursos estatais que conferem uma vantagem selectiva às empresas beneficiárias aliviando os encargos que normalmente oneram o seu orçamento e que, na medida em que a actividade que exercem está aberta à concorrência internacional, são susceptíveis de afectar as trocas comerciais entre Estados-Membros e de falsear a concorrência. A Comissão verifica contudo que as autoridades portuguesas respeitaram as regras de notificação em matéria de auxílios estatais e que Portugal é, até ao fim 2006, inteiramente elegível para auxílios estatais com finalidade regional, quer ao abrigo do n.º 3, alínea c), do artigo 87º do Tratado e do n.º 3, alínea c), do artigo 61º do Acordo EEE (região de nível II da NUTS "Lisboa e Vale do Tejo"), quer ao abrigo do n.º 3, alínea a), do artigo 87º do Tratado e do n.º 3, alínea a), do artigo 61º do Acordo EEE (o restante território português).

A este respeito, a Comissão observa, em primeiro lugar, que o regime supracitado retoma exactamente as orientações e os objectivos daquele que autorizou anteriormente (Auxílio estatal N 89/ 2000 – carta SG (2000) D/106069 de 8.8.2000) e, ao visar nomeadamente o melhoramento e a diversificação da oferta turística portuguesa, faz parte de uma estratégia bem articulada de desenvolvimento regional, tal como posta em prática através do Programa operacional da economia (Programa de Incentivos à Modernização da Economia – PRIME) para o período 2000-2006. Do mesmo modo, a Comissão observa em especial que as alterações que as autoridades portuguesas tencionam introduzir no regime anteriormente autorizado não se referem a elementos susceptíveis de afectar a apreciação da sua compatibilidade com o mercado interno.

Neste contexto, e no que diz respeito aos investimentos a que se referem nas categorias 1.1 e 1.2 das despesas elegíveis, a Comissão verifica que a intensidade dos auxílios previstos em matéria de investimento inicial pode ser calculada em relação ao conjunto das despesas compreendidas na base-tipo, tal como definida nos pontos 4.5 e 4.6 das Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional (JOCE C 74 de 10.3.1998 e JOCE C 258 de 9.9.2000), e que o seu nível máximo, em equivalente-subvenção líquido, corresponde exactamente aos limites máximos aplicáveis às diferentes regiões portuguesas durante o período 2000-2006, em conformidade com o teor das decisões da Comissão sobre o mapa dos auxílios regionais em Portugal (Auxílios estatais N 305/99 - carta SG (2000) D/100638 de 19.1.2000 e C 78/99 - carta SG (2000) D/105024 de 17.7.2000). Dado que todas as outras condições estabelecidas pelas referidas Orientações são igualmente respeitadas (nomeadamente as relativas à cumulação dos auxílios, bem como à manutenção do investimento na região em causa e ao contributo mínimo do beneficiário do auxílio), a Comissão considera que as modalidades de aplicação do regime supracitado, tal como retomadas na presente carta, se inscrevem no âmbito de uma política nacional de desenvolvimento equilibrado das actividades turísticas, que assumem particular importância

para a economia portuguesa, nomeadamente em matéria de balança de pagamentos correntes e de emprego, e respeitam todas as condições exigidas para assegurar que estes auxílios se destinam a contribuir para o desenvolvimento económico das diferentes regiões portuguesas, sem, no entanto, alterar as condições das trocas comerciais numa medida contrária ao interesse comum.

No que diz respeito às acções que serão desenvolvidas no domínio da qualificação dos recursos humanos (categoria 2.1 das despesas elegíveis), a Comissão verifica que os auxílios previstos pelo regime acima referido poderão ser concedidos a favor de acções de formação cujo carácter geral ou específico é definido em conformidade com as disposições do artigo 2º do Regulamento (CE) n.º 68/2001, de 12 de Janeiro de 2001, relativo à aplicação dos artigos 87º e 88º do Tratado CE aos auxílios à formação (JOCE L 10 de 13.1.2001), em relação ao conjunto dos custos elegíveis enumerados no n.º 7 do artigo 4º do mesmo regulamento. Tendo em conta o facto de Portugal ser, na sua totalidade, elegível para auxílios com finalidade regional durante o período de aplicação do referido regime, e na medida em que as suas intensidades máximas correspondem exactamente aos limites máximos estabelecidos nos n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 4º do regulamento supracitado, deve considerar-se que estes auxílios são compatíveis com o mercado interno.

Finalmente, no que diz respeito às acções no domínio da organização da gestão (categoria 2.2 das despesas elegíveis), a Comissão observa que as grandes empresas só poderão beneficiar dos auxílios previstos em matéria de assistência-consultoria e de elaboração de estudos, que dizem respeito à prestação de serviços externos nos domínios em causa, na medida em que sejam respeitadas as condições estabelecidas no Regulamento (CE) n.º 69/2001 da Comissão relativo à aplicação dos artigos 87º e 88º do Tratado aos auxílios *de minimis* (JOCE L de 10 13.1.2001). Sempre que os beneficiários de tais auxílios forem pequenas e médias empresas, a sua intensidade máxima (50% ESB) pode portanto ser considerada aceitável, tendo em conta o disposto na alínea a) do artigo 5º do Regulamento (CE) n.º 70/2001 de 12.1.2001 relativo à aplicação dos artigos 87º e 88º do Tratado CE aos auxílios estatais a favor das pequenas e médias empresas (JOCE L 10 de 13.1.2001) em matéria de serviços de consultoria e outros serviços e actividades.

IV. Conclusão

Nestas circunstâncias, a Comissão tem a honra de informar o Governo português de que, após ter examinado o regime em questão à luz das Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional (JOCE C 74 de 10.3.1998 e JOCE C 258 de 9.9.2000), dos critérios de isenção fixados no Regulamento (CE) n.º 68/2001, de 12 de Janeiro de 2001, relativo à aplicação dos artigos 87º e 88º do Tratado CE aos auxílios à formação (JOCE L 10 de 13.1.2001) e dos critérios de isenção fixados no Regulamento (CE) n.º 70/2001, de 12 de Janeiro de 2001, relativo à aplicação dos artigos 87º e 88º do Tratado CE aos auxílios estatais a favor das pequenas e médias empresas (JOCE L 10 de 13.1.2001), decidiu, nos termos do artigo 87º do Tratado e do artigo 61º do Acordo EEE, não levantar objecções à sua aplicação, já que se trata de auxílios que se destinam a facilitar o desenvolvimento de certas actividades económicas que satisfazem as condições para poderem ser considerados compatíveis com o mercado interno, ao abrigo das derrogações previstas no n.º 3, alíneas a) e c), do artigo 87º do Tratado e do n.º 3, alíneas a) e c), do artigo 61º do Acordo EEE.

Caso a presente carta contenha elementos confidenciais que não devam ser divulgados a terceiros, as autoridades portuguesas são convidadas a informar a Comissão desse facto no prazo de quinze dias úteis a contar da data de recepção da presente carta. Se a Comissão não receber um pedido fundamentado nesse sentido no prazo indicado, presumirá que existe acordo quanto à divulgação a terceiros e à publicação do texto integral da carta na língua que faz fé, no sítio Internet http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/state_aids/. O referido pedido, no qual serão precisados os elementos em questão, deve ser enviado por carta registada ou por telecópia para:

Registo dos auxílios estatais
Direcção-Geral Concorrência
Comissão Europeia
B-1049 Bruxelas
Fax n.º: + 32.2.2961242

Deve ser indicada em toda a correspondência a designação e o número do processo.

Queira Vossa Excelência aceitar a expressão da minha mais elevada consideração.

Pela Comissão,

Mario MONTI

Membro da Comissão

Exma. Senhora
Dra. Maria Augusta Alvito
TRIBUNAL DE CONTAS
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Referência: UFP-183/06

Data: 27.10.2006

Assunto:

Relato da Auditoria ao Projecto PIDDAC – PRIME Nacional – Modernização e Investimento Empresarial, do Tribunal de Contas –para contraditório.

Em resposta à vossa carta com a referência Proc. Nº 22/06 – Audit DA III.1, que capeia o relato em referência, e para cumprimento do disposto nos artigos 13º e 87º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, e artigo 73º, nº 3, da Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei Orgânica nº 2/2002, de 28 de Agosto, e pela Lei nº 48/2004, de 24 de Agosto, vem o IAPMEI apresentar os comentários que considera pertinentes, tendo em atenção as conclusões e recomendações nele apresentadas.

Capítulo 1.1 do Relato - Conclusões

1. *"O Programa Operacional PRIME, à semelhança de outros programas operacionais do QCA III, encontra-se subdividido em eixos e medidas e, dentro das medidas, em sistemas de incentivos e outras acções. O Mapa XV do OE (PIDDAC) encontra-se estruturado em programas e estes desagregados em medidas orçamentais. Assim, a estrutura do PIDDAC não tem efectiva correspondência com a estrutura do Programa Operacional PRIME, o que dificultou a análise e a comparação de dados"*

Trata-se de uma constatação do TC, partilhada pela UFIN do ponto de vista da gestão orçamental. De facto, quando estamos perante um Programa Operacional que permite a reorçamentação entre eixos e medidas, geridas e pagas por diversos organismos, a utilização de projectos PIDDAC diferenciados (para o PO PRIME existem 6 medidas orçamentais) implica uma carga administrativa bastante mais elevada (particularmente no que toca a alterações orçamentais que carecem de autorização externa – tutela ou MF).

2. *"O Projecto nº 1783 teve, em 2005, um orçamento com uma dotação inicial de € 488.014.000 e uma dotação final de € 565.961.526, tendo sido executados € 285.620.693, o que correspondeu a uma taxa de execução financeira de 50,5%. A diferença foi justificada pela necessidade de dar cobertura orçamental aos saldos que transitam de ano e pela falta de aderência das requisições de fundos, à Direcção-Geral do Orçamento, às efectivas necessidades de pagamento"*

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

Rua Rodrigo da Fonseca, 73 - 1269-158 LISBOA
Teléf.: 213 836 000 | Fax 213 836 211 / 213 836 234
E-mail: info@iapmei.pt | www.iapmei.pt

1

Amz



Dado que apenas em 2005 o PO PRIME foi desagregado em diferentes projectos e medidas orçamentais, a integração de saldos foi, por simplificação e face à dificuldade em estimar as necessidades de reforço futuro das diversas medidas, alocada, na sua totalidade, ao projecto 1783. No decorrer do exercício de 2005, e em função da execução nas restantes medidas, foram efectuadas alterações orçamentais, reforçando as dotações de medidas deficitárias, por redução do saldo incorporado no projecto em questão.

4. *"Durante o ano de 2005, apenas 45,6% das dotações foram executadas directamente pelo IAPMEI. Os restantes 54,4% foram considerados como executados por transferência de meios monetários para outras entidades intervenientes, independentemente da efectiva realização física e financeira por parte dessas mesmas entidades"*
5. *"O IAPMEI, ao considerar como executado no PIDDAC o montante correspondente às transferências monetárias para as outras entidades intervenientes na execução, independentemente da efectiva realização financeira, dá causa à existência de diferenças entre o executado / transferido pelo IAPMEI e o pago, nas medidas do PRIME 1 e 2 (e 4 associada), pelas entidades destinatárias das transferências"*
6. *"Os meios monetários destinados à execução do Projecto n.º 1783 foram disponibilizados ao IAPMEI através da Direcção-Geral do Orçamento, quanto à componente nacional - OE, e pelo Gabinete de Gestão do PRIME, no que respeita às restantes componentes, mas, neste caso, sem distinção dos montantes a afectar aos programas, medidas ou projectos previstos no PIDDAC"*
7. *"O IAPMEI transferiu para as outras entidades pagadoras os montantes necessários para satisfazer os pedidos de pagamento no âmbito do Programa Operacional PRIME, mediante indicações do Gabinete de Gestão do PRIME, as quais não distinguiram, também, montantes a afectar aos programas, medidas ou projectos previstos no PIDDAC"*
8. *"As entidades receptoras dessas transferências (ITP, API e ICEP) afectaram-nas de acordo com as necessidades de pagamentos decorrentes da execução do Programa Operacional PRIME"*
9. *"O IAPMEI, para além de considerar o Projecto executado no momento da realização da transferência, sem se assegurar da sua aderência à realidade, não adoptou procedimentos posteriores com vista a apurar a verdadeira execução física e financeira, resumindo-se a maior parte da execução deste Projecto a transferências de capita"*

O IAPMEI, ao assumir a figura de "tesoureiro global do PO PRIME", tem a responsabilidade de pagar incentivos aos beneficiários e transferir verbas para outros organismos pagadores (API, ICEP, ITP, CCDR's; ADI, RAA e RAM). Essas transferências são efectuadas de acordo com instruções do GGPRIME, entidade responsável pela efectiva gestão e controlo do PO PRIME.

Para além disso, e sendo o IAPMEI a entidade responsável pela inscrição e o reporte da execução do projecto PIDDAC, sempre que existem fluxos de tesouraria associados ao projecto, sejam estes relacionados com pagamentos directos, ou com transferências para outros organismos pagadores, o IAPMEI efectua o respectivo registo da despesa, espelhando assim na sua contabilidade o efectivo saldo de tesouraria.

Até à data, não foram criados quaisquer mecanismos de “supervisão financeira” do IAPMEI sobre os restantes organismos pagadores. Esta situação pode vir a ser solucionada, no futuro, sob as necessárias orientações do GGPRIME, da Tutela, e em articulação com o MFinanças, dado que o IAPMEI não tem legalidade para supervisionar os outros organismos pagadores. Estes têm obrigatoriedade de resposta ao GGPRIME.

10. *“Apesar dos motivos subjacentes à criação do Projecto n.º 1783, não existe correspondência entre os montantes indicados como executados e os montantes pagos nas Medidas 1 e 2 (e 4 associada), com especial incidência no caso dos projectos de investimento pagos pelo ITP, em que a contrapartida nacional pública do FEDER é assegurada pelo próprio Instituto, não se encontrando, por conseguinte, prevista no Projecto”*
11. *“Face aos fortes compromissos e ao orçamento indicativo do SNETUR, a Ministra de Estado e das Finanças e o Ministro da Economia, através do Despacho Conjunto n.º 264/2004, determinaram que as candidaturas recepcionadas no âmbito deste sistema de incentivos passariam a ser financiadas por fundos nacionais, saindo, assim, do Programa Operacional PRIME e, consequentemente, do Projecto do PIDDAC”*

Caso específico do ITP, que mobiliza receitas próprias para garantir a contrapartida nacional.

Sendo o ITP uma entidade autónoma, não se afigura possível que o IAPMEI possa fazer reflectir estas verbas na sua contabilidade. Admite-se, contudo, que esta situação possa vir a ser aprofundada com o ITP, no futuro, sob as necessárias orientações do GGPRIME, da Tutela, e em articulação com o MFinanças.

12. *“No que respeita aos projectos geridos pela API, existiram pagamentos de incentivos da mesma natureza dos orçamentados no Projecto n.º 1783, feitos através de verbas provenientes do Fundo de Desenvolvimento Empresarial e, assim, excluídos do Programa Operacional PRIME e do Projecto do PIDDAC, tendo também sido adoptadas metodologias de análise, de avaliação de projectos e de atribuição dos incentivos diversas das regulamentadas para o SIME, com violação do disposto no artigo 3.º do Decreto-Lei.n.º121/2001, de 17 de Abril”*

Caso específico de transferências efectuadas pelo IAPMEI para a API, no âmbito do Fundo de Desenvolvimento empresarial (FDE).

Como é do conhecimento geral, o IAPMEI é também a entidade gestora do FDE, estando as contas do Fundo acopladas à componente de Funcionamento do orçamento privativo do IAPMEI. Nesse sentido, e tendo presente a natureza autonomizável do Fundo (seja pelo pagamento de prémios de realização do QCA II, seja em substituição do PRIME/SIME, por insuficiência de dotação no PO), as despesas efectuadas pelo IAPMEI, por conta do Fundo, são reflectidas como transferências de capital, mas autonomizadas do projecto PIDDAC (porque não são, efectivamente, contratos PRIME).

13. *“Com o financiamento parcial ou total de projectos através do orçamento do ITP e com o total financiamento de outros projectos de investimento pelo Fundo de Desenvolvimento Empresarial, assim, consequentemente não incluídos no Projecto do PIDDAC n.º 1783, é desvirtuada a função de planeamento no âmbito do Projecto, já que, presentemente, há projectos de investimento nele incluídos e outros, em tudo semelhantes, dele excluídos”*

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

Rua Rodrigo da Fonseca, 73 - 1269-158 LISBOA
Telef.: 213 836 000 | Fax 213 836 211 / 213 836 234
E-mail: info@iapmei.pt | www.iapmei.pt

3



A não inclusão de verbas FDE não desvirtua o Projecto, porque as verbas do FDE não são fonte de financiamento do Projecto 1783, embora se destinem ambas para apoios ao investimento.

14. *"Os montantes divulgados como executados, em anos anteriores a 2005, não coincidem com a execução dos sistemas de incentivos orçamentados no Projecto nº 1783, dificultando a comparabilidade da informação entre os diferentes anos"*

Os valores de anos anteriores não coincidem porque, como explicado anteriormente, até 2004 o PO PRIME apenas tinha um Projecto global PIDDAC, para todas as medidas. Em 2005, o PO PRIME foi dividido em 7 medidas e projectos orçamentais, tendo a execução passada (até 2004) ficado reflectida no Projecto 1783. Contudo, a execução acumulada dos vários projectos PIDDAC respeitantes ao PRIME será coincidente com a execução global do PO PRIME.

15. *"Os valores constantes nos mapas de execução orçamental dos Serviços e Fundos Autónomos na CGE/2005 e referentes ao Projecto nº 1783 apresentam os valores directamente pagos e transferidos pelo IAPMEI, não tendo sido detectados desvios materialmente relevantes"*
16. *"No entanto, os valores constantes da execução orçamental diferem em € 3.228.234 dos montantes efectivamente pagos pelas entidades executoras devido ao facto de o IAPMEI considerar como executados os montantes transferidos para essas entidades, independentemente da real execução física e financeira"*

O TC refere não existirem desvios materialmente relevantes entre a execução orçamental do IAPMEI, constante da CGE/2005, e os valores pagos directamente aos beneficiários.

O TC aponta para uma diferença de € 3.228.234, que traduz a diferença entre as verbas transferidas pelo IAPMEI para os organismos pagadores, e os pagamentos efectuados por estes aos beneficiários finais, no ano de 2005.

17. *"A informação constante do Mapa XV da CGE/2005 difere da execução financeira do Projecto indicada pelo IAPMEI e dos mapas de execução orçamental dos Serviços e Fundos Autónomos, existindo uma diferença de € 4.121.870, para menos, nos valores apresentados no mapa XV PIDDAC - Desenvolvimento do Mapa XV e elementos informativos"*
18. *"Esta diferença de informação entre o Mapa XV da CGE/2005 e os mapas de execução orçamental dos Serviços e Fundos Autónomos deriva do facto de os dados constantes do referido Mapa XV serem provisórios e os momentos das operações de encerramento conducentes à elaboração dos mapas não serem coincidentes"*

Existe uma diferença de € 4.121.870 entre os mapas de execução orçamental remetidos pelo IAPMEI após o encerramento do exercício de 2005, e o Mapa XV constante da CGE/2006 (baseada nos mapas de execução física e financeira dos projectos PIDDAC).

Como explicado pela Secretaria Geral do MEI (v. 2 últimos parágrafos da pág. 48 do relatório do TC), não foram considerados por esta os valores em que a despesa ultrapassava a dotação aprovada (relembra-se o caso das candidaturas com Formação Profissional em que, face à necessidade do alcance de metas do FSE, o IAPMEI efectuou pagamentos sem a correspondente receita, recorrendo transitoriamente a tesouraria própria). Por outro lado, não se verifica consonância na data de prestação de contas: o exercício económico é encerrado até 30 de Abril, enquanto que os mapas de execução por PIDDAC são enviados até 30 de Março – reflectindo portanto valores provisórios).

19. *"A informação plurianual do Projecto n.O1783 não é completa, não é comparável, nem é exacta, o que a torna não credível e pouco útil para os seus utilizadores e destinatários"*

O TC termina as suas conclusões quanto à execução financeira do Projecto, referindo que "a informação plurianual do projecto 1783 não é completa, não é comparável, nem é exacta, o que a torna não credível e pouco útil para os seus utilizadores e destinatários".

O IAPMEI não pode concordar com a conclusão do TC acima referida quanto à execução financeira do Projecto, isto porque ao longo do Programa Operacional, quer o PO PRIME, em virtude das reprogramações, quer a estrutura orçamental (repartidas por Medidas e Projectos) sofreram reformulações, implicando alterações a nível da contabilidade pública e orçamental. Quando a base se vem modificando ao longo do tempo por imperativo comunitário e orçamental, não é possível a comparação, mas tal não implica que a informação prestada pelo IAPMEI não seja credível e útil para os utilizadores e destinatários (ver comentário à conclusão 14).

Salienta-se que o IAPMEI tem feito grandes esforços no sentido da adaptação permanente ao longo do Programa Operacional, cumprindo com as exigências da contabilidade pública e orçamental, sem prejuízo da eficácia e da eficiência que caracterizam a sua postura perante os utilizadores e destinatários. A informação, embora não comparável face às alterações acima referidas, é no entanto exacta, correcta e credível.

20. *"O IAPMEI, o ITP e a API possuem estruturas organizativas e regulamentação específicas, com regimes financeiros e contabilísticos diferentes. No entanto, as candidaturas aos incentivos são tratadas de forma semelhante, de acordo com a regulamentação aplicável aos sistemas de incentivos"*
21. *"O IAPMEI e o ITP possuem sistemas de informação próprios para a gestão das candidaturas, com interfaces para o sistema de informação do Programa Operacional PRIME (SiPRIME)..."*
22. *"A informação existente no SiPRIME é útil, fiável e credível, servindo de suporte à gestão"*

O IAPMEI concorda com as conclusões do Tribunal de Contas supra-referidas. É indiscutível que estamos perante entidades diferentes que gerem sistemas de incentivos com especificidades próprias.

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

Rua Rodrigo da Fonseca, 73 - 1269-158 LISBOA
Telef.: 213 836 000 | Fax 213 836 211 / 213 836 234
E-mail: info@iapmei.pt | www.iapmei.pt


5



É igualmente inequívoco que a adopção pelo IAPMEI de um sistema de informação próprio para a gestão das candidaturas (SIG), com interfaces para o sistema de informação do Programa Operacional PRIME (SiPRIME), visa disponibilizar informações adicionais necessárias à gestão dos incentivos, garantindo a fiabilidade da informação existente no SiPRIME.

Acresce dizer que este Sistema (SIG) é um instrumento de gestão fundamental e de grande relevância no acompanhamento dos projectos pelo IAPMEI, acompanhando o ciclo de vida das candidaturas, desde a sua apresentação até ao encerramento do investimento e do projecto, passando pela análise (elegível/inelegível), homologação, contratualização, acompanhamento da execução do projecto através da emissão de pareceres e propostas de decisão pelo IAPMEI, pagamento de incentivos, fiscalização e controlo (módulo em fase de ultimação), tudo isto sem prejuízo do registo em todas as fases dos elementos relevantes para uma tomada de posição fundamentada em Unidade de Gestão.

23. *"Das candidaturas recebidas no âmbito dos sistemas de incentivos orçados no Projecto, apenas 32,0% foram objecto de contrato, o que corresponde a 34,2% do investimento proposto, verificando-se, assim, uma baixa taxa de contratualização quer em número quer em investimento"*
24. *"A baixa taxa de contratualização ficou a dever-se, entre outros factores, aos orçamentos alocados às várias fases de abertura de candidaturas e à selectividade dos sistemas de incentivos, designadamente, desistências, não elegibilidade, não preenchimento dos critérios de selecção, falta de envio dos documentos necessários à confirmação / validação de algumas condições de elegibilidade ou condicionantes específicas, incumprimento das obrigações contratualmente previstas, quebra no investimento após análise e anulação de decisões"*

Relativamente à alegada baixa taxa de contratualização, o IAPMEI manifesta o seu desacordo relativamente às conclusões retiradas pelo Tribunal de Contas.

O cálculo da taxa de contratualização não pode incidir sobre as candidaturas recebidas pois destas, um nº relevante apresentou desistência (1.006 projectos) e uma percentagem significativa foi considerada não elegível ou elegível não seleccionada.

Assim, estas candidaturas não são passíveis de contratualização (10.518 projectos).

Refira-se que no que respeita à elevada selectividade demonstrada pelos números referidos, o IAPMEI considera este um aspecto extremamente positivo na gestão do PRIME, pois revela uma intenção clara de selecção dos projectos que melhor cumprem os objectivos de política económica delineados.

Saliente-se igualmente que face às dotações orçamentais do programa e considerando a procura verificada, o critério da selectividade é efectivamente o único que permite garantir uma correcta aplicação dos dinheiros públicos.

O princípio da selectividade será certamente mantido na gestão do futuro quadro de apoio a vigorar entre 2007 e 2013.

Corrigindo os números apontados, concluímos que o nº de projectos homologados com decisão favorável e dotação orçamental disponível é de 11.980, o nº de decisões anuladas no mesmo período é de 3.503 e o nº de projectos contratados é de 7932.

Relativamente aos projectos anulados a distribuição é a seguinte:

Medida	Anulação a pedido do promotor (pré-contratual)	Anulação por caducidade do incentivo	Anulação por rescisão contratual	Outras situações	Total
1.A	30	48	74		152
1.B	12	8	3		23
1.C	3	1			4
2.1A	83	502	1023	2	1610
2.1B	6	10	2		18
2.2A	260	797	635	1	1693
2.2B		3			3
Total	394	1369	1737	3	3503

Em sede de esclarecimentos o IAPMEI havia indicado como valores para a taxa de contratualização global e para a taxa de contratualização corrigida de anulações, de 66,21% e 93,57%, respectivamente.

No entanto constatamos que não se entrou em conta com anulações por rescisão contratual, aspecto que estava a influenciar negativamente os valores anteriormente indicados. Assim, considerando este factor as taxas de contratualização apuradas são as seguintes:

1	Homologados	11980
2	Anulados antes de contrato (394+1369)	1763
3	Homologados líquidos de anulações pré-contrato	10217
4	Contrados Activos	7932
5	Contratados Anulados	1737
6	Contrados Totais	9669
	Taxa de contratualização (6/1)	80,71%
	Taxa de contratualização corrigida de anulações (6/3)	94,64%

Assim, o IAPMEI reforça a conclusão da existência de uma taxa de contratualização elevada, ao contrário do referido pelo Tribunal de Contas.

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

Rua Rodrigo da Fonseca, 73 - 1269-158 LISBOA
Telef.: 213 836 000 | Fax 213 836 211 / 213 836 234
E-mail: info@iapmei.pt | www.iapmei.pt

7



25. "Além dos motivos que levaram à não concretização de investimento por parte do sector privado, registou-se também uma apreciação não muito favorável, por parte dos promotores, no que concerne ao apoio na elaboração das candidaturas, às exigências e à burocracia dos respectivos formulários, com o conseqüente impacto negativo na rapidez na apreciação das candidaturas, acrescido do tempo necessário para a emissão de pareceres obrigatórios de organismos especializados e da obtenção de licenciamento".

No ponto 4.3 – Análise das Candidaturas do Relatório, o Tribunal de Contas acrescenta que "...essencialmente, houve a intenção, por parte dos privados, de efectuar investimentos que, por diversas circunstâncias, não foram efectivados...", apresentando as possíveis justificações acima, retiradas de um inquérito relatado no estudo da Actualização da Avaliação Intercalar do PRIME.

O IAPMEI não pode concordar com a conclusão acima do Tribunal de Contas.

Muito embora constatando os resultados do referido inquérito, o Tribunal de Contas não se poderá alhear do facto de que o IAPMEI, enquanto Organismo Competente Coordenador Operacional da Medida e Entidade Pagadora, na área de Fiscalização e Controlo, também está sujeito ao cumprimento da regulamentação comunitária e nacional que obriga à organização dos sistemas de gestão e de controlo necessários para garantir a boa gestão financeira dos Fundos e proporcionar garantia adequada da correcção, regularidade e elegibilidade dos pedidos de ajuda comunitária.

O Sistema Informático de Gestão do IAPMEI (SIG) comporta a formalização de candidaturas através da Internet. Os formulários para preenchimento dos Promotores contêm os requisitos mínimos necessários para uma correcta apreciação das respectivas candidaturas, sendo os elementos básicos solicitados exigidos pela legislação instituída. Tais formulários têm guias de preenchimento para apoio na elaboração das candidaturas. Os formulários e os respectivos guias estão disponíveis na página da Internet do PRIME, podendo ser descarregados a qualquer momento.

Refira-se igualmente que a generalização da entrega de candidaturas pela Internet veio desburocratizar significativamente o processo de candidatura, possibilitando igualmente uma gestão electrónica de todo o processo de análise e decisão.

Acresce referir que muitas "intenções" dos Promotores não cumprem os requisitos mínimos necessários ao cumprimento dos regulamentos, não passando pois disso mesmo, mas que, contudo, requerem tempo e recursos necessários para a sua análise.

Cabe ainda referir o esforço desenvolvido pelo IAPMEI na adequação permanente dos instrumentos ao dispor dos Promotores que visam contribuir para uma maior simplificação / agilização de procedimentos, sem prejuízo da eficácia e da eficiência que devem caracterizar a sua actividade, o que em muito tem contribuído para a redução de tempos de análise de candidaturas, situação aliás reconhecida pelo Tribunal de Contas.

26. "O tempo médio que decorreu entre a apresentação das candidaturas e a celebração dos contratos foi significativamente elevado em todos os organismos -IAPMEI, 1 ano, 4 meses e 3 dias (508 dias), API, 1 ano, 8 meses e 15 dias (620 dias) e ITP, 1 ano, 1 mês e 4 dias (399 dias)"



Relativamente aos prazos decorridos entre a candidatura e a homologação e tendo presente a amostra utilizada pelo Tribunal importa diferenciar as seguintes situações.

- O projecto 21/4732 da Ass. Empresarial com um prazo até à 1ª homologação de 553, foi analisado pela ex-Direcção Geral do Comércio e Concorrência, tendo sido transferido para o IAPMEI apenas em 2004 na sequência da fusão daquela Direcção Geral com a Direcção Geral da Indústria. Deduzindo este projecto o prazo médio passa a 329 dias.
- Existem 3 candidaturas (00/06431; 00/06685 e 00/07223) que só foram homologadas na sequência de alegações contrárias. O prazo médio até à 1ª homologação para estes projectos é de 783 dias. Deduzindo este projectos o prazo médio passa a 262 dias.

Assim, consideramos que os casos referidos nos dois primeiros pontos correspondem a situações de natureza irregular pelo que não deverão ser considerados para aferição deste indicador.

- Dos restantes Projectos, é de salientar que no SIME-B e SIME-C, as conclusões das análises estão dependentes da emissão de parecer por parte das Instituições de Crédito Protocoladas após envio de parecer dos Organismos Coordenadores. Nestes casos, o prazo de resposta das ICs, influenciou determinadamente os prazos médios apurados pelo Tribunal de contas, conforme se pode constatar no seguinte quadro:

Nº	Promotor	Medida	Data Candidatura	Data Parecer OC - 1ª fase	Data recepção Parecer IC	Prazo de resposta da IC
00/13378	MARGON - MATER. E REVESTIMENTOS MODERNOS	SIME-B	18-11-2002	15-01-2003	23-02-2004	404
11/00112	PLASTIRSO - FÁBRICA DE PLÁSTICOS, LDA	SIME-B	02-12-2002	24-01-2003	12-06-2003	139
50/00230	INDUSTRIAS METÁLICAS VENEPORTE, S.A.	SIME-B	30-12-2002	25-02-2003	11-11-2003	259
00/15407	FIORIMA - FABRICAÇÃO DE PEÚGAS, SA	SIME-B	02-10-2003	10-11-2003	15-01-2004	66
00/15493	PRIMEFIX - COLAS E ARGAMASSAS TÉCNICAS, LI	SIME-B	18-11-2003	19-01-2004	13-04-2004	85
95/00272	BENCOM - ARMAZENAGEM E COMÉRCIO DE COM	SIME-B	29-12-2003	06-09-2004	18-10-2004	42
00/15695	FUSAG - FUNDIÇÃO E SERRALHARIA DE AGUEDA	SIME-C	19-05-2004	16-07-2004	21-09-2004	67
00/16592	CATATUA AZUL - COMÉRCIO E INDÚSTRIA DE CAL	SIME-C	20-12-2004	21-02-2005	11-04-2005	49

O prazo médio nos restantes projectos é de 262 dias. Refira-se no entanto que na amostra seleccionada foi incluído um número significativo de projectos SIME-B e C, cuja intervenção das Instituições de Crédito na sua apreciação justifica o prazo apurado, uma vez que deduzindo os tempos de apreciação das ICs o prazo médio reduz para 199 dias.

Dos Projectos contratados, verifica-se que existem situações de segundas homologações decorrentes de ajustes à homologação normalmente originados em solicitações ou reclamações dos promotores, pelo que o prazo contabilizado desde a última homologação até ao contrato é mais reduzido, sendo para a amostra definida de 147 dias, conforme se pode verificar no seguinte quadro:

Núm Projecto	Nome Promotor	Data Homologação (última)	Número da decisão	Contrato assinado	Contrato assinado após decisão nº	Nº de dias decorridos entre Homologação e Contrato
00/06431	PINORVAL - INDÚSTRIA DE MADEIRAS DO ORVAL	07-01-2005	3	07-02-2005	3	31
00/06685	BRIFAT - BRITAS E TRANSPORTES, S.A.	27-02-2003	1	17-09-2003	1	202
00/07223	DOMINGOS DA SILVA TEIXEIRA, SA	04-06-2003	1	03-01-2005	1	579
00/07947	ATLANTINOX - COMÉRCIO E INDÚSTRIA, LDA	23-10-2001	1	05-02-2002	1	105
50/00142	METALURGIA E FUNDIÇÃO METAFALB, SA	29-05-2002	1	01-10-2002	1	125
33/00416	EMPOBOR - EMPRESA PORTUGUESA DE BORRACHA	29-05-2002	1	27-11-2002	1	182
00/11880	ABÍLIO RODRIGUES PEIXOTO & FILHOS, S.A.	05-02-2003	2	24-02-2003	2	19
00/12895	SRE - SOLUÇÕES RACIONAIS DE ENERGIA S.A.	30-07-2003	1	24-06-2004	1	330
43/01560	ANTÓNIO DA COSTA CARVALHO E C.ª, LDA.	23-01-2003	1	09-04-2003	1	76
00/13105	LUSOTUFO - INDÚSTRIAS TÊXTEIS IRMÃOS ROLA	27-01-2003	1	05-06-2003	1	129
00/13378	MARGON - MATER. E REVESTIMENTOS MODERNOS	29-03-2004	1	09-09-2004	1	164
11/00112	PLASTIRSO - FÁBRICA DE PLÁSTICOS, LDA	31-07-2003	1	07-10-2003	1	68
50/00230	INDÚSTRIAS METÁLICAS VENEPORTE, S.A.	05-12-2003	1	19-05-2004	1	166
00/15407	FIORIMA - FABRICAÇÃO DE PEÚGAS, SA	12-03-2004	1	28-05-2004	1	77
00/15493	PRIMEFIX - COLAS E ARGAMASSAS TÉCNICAS, LDA	18-05-2004	1	29-07-2004	1	72
95/00272	BENCOM - ARMAZENAGEM E COMÉRCIO DE COMODOS	20-07-2005	2	22-08-2005	2	33
00/15695	FUSAG - FUNDIÇÃO E SERRALHARIA DE AGUEDA	21-04-2005	2	22-06-2005	2	62
00/16592	CATATUA AZUL - COMÉRCIO E INDÚSTRIA DE CAIXAS	21-07-2005	2	19-12-2005	2	151
00/01423	LUMINOSA SERRALHARIA, LDA	05-02-2001	1	04-07-2001	1	149
00/12306	MARIA ALICE NUNES MOREIRA	29-05-2002	1	05-11-2002	1	160
42/00264	SOCIMORCASAL-SOC. IMOB. CONST. CIVIS E REFINANÇ	04-04-2003	1	16-06-2003	1	73
21/01361	MARIA DO CEU CORTINHAS FERREIRA DUARTE C	06-10-2000	1	25-05-2001	1	231
51/00209	ALBERTINA MARTINS & FILHOS, LDA	02-08-2002	1	04-02-2003	1	186

Prazo Médio	147
--------------------	------------

Saliente-se que, conforme referido nos esclarecimentos anteriormente prestados, este prazo tem verificado uma evolução favorável, pois o prazo médio de contratação para os projectos entrados em 2005 é de 104 dias.

27. *Existem diferenças significativas entre candidaturas no que toca aos tempos decorridos entre a apresentação e a assinatura do contrato, não se verificando nenhuma correlação entre essa dilação e a dimensão do investimento ou o montante do incentivo*

A constatação feita pelo Tribunal de Contas é, por um lado inevitável, e por outro satisfatória. Ou seja, por um lado é inevitável, uma vez que no lote de candidaturas apreciadas, e de onde foi retirada essa constatação, existem diferentes tipos de acções, com períodos legais de análise diferentes, uns em regime por fases/concursos, outros em regime aberto, uns com pareceres de Organismos Especializados, outros sem necessidade de tais pareceres, uns com alegações contrárias, outros sem essas alegações. Satisfatória, pois isso permite dizer que não há qualquer tipo de discriminação que seja feita por quem analisa em função do tipo de empresa ou da dimensão do investimento. Há, isso sim variabilidades nos procedimentos administrativos, como estabelecido pela própria regulamentação. A este propósito, não podemos deixar de insistir na existência de um conjunto de projectos que, pelos tempos decorridos, pesa muito na amostra: os SIME com intervenção definida na lei das Instituições de Crédito. Ora, nestes casos, o próprio tempo de análise decorre quase exclusivamente da intervenção destas entidades do que do IAPMEI que, regra geral cumpriu os prazos legais estabelecidos, quer em fase de análise, quer da própria contratualização, como decorre do protocolo assinado por estas IC.

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

Rua Rodrigo da Fonseca, 73 - 1269-158 LISBOA
Telef.: 213 836 000 | Fax 213 836 211 / 213 836 234
E-mail: info@iapmei.pt | www.iapmei.pt

28. *"Existem modelos diferentes de acompanhamento e de encerramento dos projectos, decorrentes dos procedimentos adoptados por cada entidade e da regulamentação própria dos sistemas de incentivos, como seja o URBCOM, em que o acompanhamento é efectuado por associações empresariais locais"*

Embora com modelos de acompanhamento e de encerramento dos projectos diferentes para as diversas medidas geridas pelo IAPMEI, conforme previsto nos regulamentos, os procedimentos de fiscalização e controlo são aplicados de forma uniforme para todas elas.

O IAPMEI, no respeito para com o estabelecido na legislação nacional e comunitária, nomeadamente o Regulamento (CE) nº 438/2001, da Comissão, de 2 de Março de 2001, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CE) nº 1260/1999 do Conselho, tem vindo a cumprir os procedimentos necessários para garantir a fiabilidade da gestão e controlo do Programa.

Para o efeito, o IAPMEI actualiza as Pistas de Controlo elaboradas para as diversas medidas da sua responsabilidade, com informação formalizada sobre a forma de cumprimento do estabelecido no art 4º do Regulamento (CE) nº 438/2001, de 2 de Março.

Também numa perspectiva de apoio aos Promotores na execução e acompanhamento dos projectos, o IAPMEI elaborou Guias de Beneficiário respeitantes às diversas medidas da sua responsabilidade, que lhes são entregues, aquando da respectiva contratualização.

Em sede de fiscalização, o IAPMEI também tem igualmente vindo a cumprir o estabelecido no artº 10º do Regulamento (CE) nº 438/2001, da Comissão, de 2 de Março de 2001.

Nesse sentido, através da actividade desenvolvida pela sua Unidade de Fiscalização, Unidade segregada das funções de gestão de incentivos, o IAPMEI tem vindo a assegurar os valores mínimos de referência previstos no SC PRIME, de despesa controlada face à executada, previstos no ponto 2. do artº 10º do Regulamento acima referido.

Também no que respeita à intervenção das Associações no acompanhamento, procedeu-se à uniformização de procedimentos uma vez que desde 2003 que o acompanhamento e encerramento dos projectos (incluindo a verificação física e financeira) é feita pelo IAPMEI.

29. *"A API, antes do encerramento do projecto, contratou auditorias para a sua verificação física e financeira. O ITP, regra geral, envolveu um engenheiro no acompanhamento da execução física. Nos projectos do IAPMEI, não existe evidência nos processos de que a verificação física foi realizada durante a execução, mas apenas no final, para efeitos do último pedido de pagamento"*

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

Rua Rodrigo da Fonseca, 73 - 1269-158 LISBOA
Telef.: 213 836 000 | Fax 213 836 211 / 213 836 234
E-mail: info@iapmei.pt | www.iapmei.pt


11

Relativamente à alegada constatação de divergências na forma de acompanhamento dos projectos, saliente-se que o IAPMEI procede à verificação física e financeira dos projectos antes do seu encerramento, assegurando os valores mínimos de referência previstos no SC PRIME, de despesa controlada face à executada, complementando assim as tarefas realizadas pelos TOC e ROC no âmbito da certificação da despesa.

As verificações físicas nos projectos de maior dimensão (SIME) são asseguradas por engenheiros especializados, integrados nas equipas de avaliação e verificação de projectos. Nos projectos de menor dimensão, as verificações físicas são realizadas pelos Gabinetes de Empresa do IAPMEI. Em qualquer caso, as tarefas realizadas são evidenciadas nos relatórios de encerramento dos projectos.

O IAPMEI procede à designação de um técnico responsável pelo acompanhamento da empresa (Gestor de Projecto) o qual está disponível em permanência para apoiar e esclarecer as empresas sempre que solicitado.

Durante a execução dos projectos, os Gabinetes de Empresa, quando necessário procedem a visitas às empresas, no sentido de acompanhar a execução dos projectos.

31. *"O IAPMEI não procede, tempestivamente, aos movimentos contabilísticos de cabimento e de compromisso, efectuando-os, apenas, no acto do pagamento"*

O IAPMEI não procede aos movimentos contabilísticos de cabimento e compromisso plurianual (pelo valor constante do contrato de concessão de incentivos e no momento da sua assinatura), efectuando-os apenas no momento e pelo valor do pagamento efectuado.

Sempre que necessário, o IAPMEI recorre aos sistemas de informação (SIG ou SiPRIME) para recolha desta informação.

No decorrer do 1º trimestre de 2007, esta informação passará a constar dos registos contabilísticos do Instituto, face aos investimentos, já em curso, de melhoria nos sistemas informáticos.

41. *"Não foi detectada a existência de procedimentos que permitam avaliar a sustentabilidade da criação de postos de trabalho a que os promotores dos projectos se obrigaram"*

A criação dos postos de trabalho é um elemento de valorização do projecto e portanto em sede de encerramento procede-se à confirmação desse objectivo. Ora tal é feito em todos os casos. Resta saber o que o Tribunal de Contas entende por assegurar a sustentabilidade da criação de postos de trabalho. Repare-se que existe uma preocupação, quer em sede de análise das candidaturas quer no seu encerramento, quer ao longo do acompanhamento, com a sustentabilidade económico-financeira do projecto e da empresa.

Ora se estas condições mínimas estão asseguradas, e se o investimento é feito, e se os postos de trabalho são criados, uma avaliação subsequente nesta matéria extravasa as obrigações contratuais do promotor e as competências do IAPMEI na gestão dos projectos.

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

Rua Rodrigo da Fonseca, 73 - 1269-158 LISBOA
Telef.: 213 836 000 | Fax 213 836 211 / 213 836 234
E-mail: info@iapmei.pt | www.iapmei.pt

42. *Não foi apurada evidência de medidas que promovessem a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, designadamente, na liderança dos projectos e na ocupação de postos de trabalho, não tendo sido disponibilizados dados referentes aos postos de trabalho criados que permitissem distinguir os ocupados por homens e por mulheres”*

Relativamente ao princípio da igualdade de oportunidade entre homens e mulheres, entendemos que o Relatório de Avaliação do PRIME, reflecte de forma adequada as práticas adoptadas nesta matéria.

Capítulo 1.2 do Relato - Recomendações

1. *Proceder à aplicação tempestiva das normas contabilísticas, relativas aos cabimentos e aos compromissos.*

No decorrer do 1º trimestre de 2007, toda a informação sobre cabimento e compromisso, do ano ou plurianual, passará a constar dos registos contabilísticos do Instituto.

2. *Orçamentar no PIDDAC todos os apoios ao investimento, independentemente da fonte de financiamento, e respeitando as tipologias de projectos de idêntica natureza.*

A orçamentação, no PIDDAC, de todos os apoios ao investimento (caso das verbas mobilizadas pelo FDE ou pelas receitas próprias do ITP), carece de análise aprofundada em articulação com as diversas entidades envolvidas (na esfera do MEI e do MF), dado que as fontes de financiamento não são as mesmas.

3. *“Proceder à requisição de fundos na estrita medida do necessário à satisfação das necessidades de pagamento”*

O IAPMEI tem procedido à requisição de fundos de acordo com a regra do duodécimo, mas dará, no futuro, particular atenção à recomendação do TC para proceder à requisição de fundos em função das suas necessidades de pagamento. Contudo, vicissitudes do passado (menor execução que implicou a existência de saldos transitados) e constrangimentos do presente (veja-se o caso do recente congelamento ao PIDDAC), tendem a dificultar também esta gestão.

4. *“Adoptar procedimentos de controlo da execução do Projecto de modo a que a execução orçamental reflecta a efectiva execução física e financeira das actividades nele contempladas, especialmente quando proceda à transferência de meios monetários para outras entidades, de forma a evitar a existência de saldos nestas entidades e a garantir a aplicação das verbas nas actividades do Projecto”*

A adopção de procedimentos tendentes ao acompanhamento da execução efectiva do projecto PIDDAC (controlo da aplicação de verbas transferidas para outros organismos pagadores), carece de análise aprofundada em articulação com as diversas entidades envolvidas (na esfera do MEI e do MF), e só poderá ser efectuada pelo IAPMEI se a este instituto for cometida a necessária legitimidade. Neste momento, apenas o Gabinete de Gestão do PO PRIME poderá centralizar esta informação.

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

Rua Rodrigo da Fonseca, 73 - 1269-158 LISBOA
Telef.: 213 836 000 | Fax 213 836 211 / 213 836 234
E-mail: info@iapmei.pt | www.iapmei.pt

13



Colocamo-nos à vossa disposição para qualquer esclarecimento que considerem necessário.

Com os melhores cumprimentos,



Miguel Cruz
Vogal do Conselho Directivo

CC

Cont. nº 501373367



S. R.
MINISTÉRIO DA ECONOMIA E DA INOVAÇÃO
GABINETE DE GESTÃO DO PRIME

À Direcção-Geral do
Tribunal de Contas
a/c Exmo. Senhor
Auditor-Coordenador
Dr. Abílio Augusto Pereira de Matos
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

com protocolo

Sua referência

Sua comunicação de

Nossa referência

R. Rodrigues Sampaio, 13 – 1169-028 Lisboa

FC-957/06

30. OUT. 2006 *006881

Assunto – Auditoria ao Projecto PIDDAC “PRIME Nacional – Modernização e Investimento Empresarial” – V/Relato de Outubro de 2006 (versão para contraditório)
V/ Proc. n.º 22/06 – Audit DA III.1

Na sequência do V/ofício n.º 12808, datado de 11 de Outubro de 2006, recebido a 12, vimos-nos pronunciar sobre o teor do relato de auditoria anexado:

Capítulo 1.1 - Conclusões

4. *“Durante o ano de 2005, apenas 45,6% das dotações foram executadas directamente pelo IAPMEI. Os restantes 54,4% foram considerados como executados por transferência de meios monetários para outras entidades intervenientes, independentemente da efectiva realização física e financeira por parte dessas mesmas entidades”*
5. *“O IAPMEI, ao considerar como executado no PIDDAC o montante correspondente às transferências monetárias para as outras entidades intervenientes na execução, independentemente da efectiva realização financeira, dá causa à existência de diferenças entre o executado / transferido pelo IAPMEI e o pago, nas medidas do PRIME 1 e 2 (e 4 associada), pelas entidades destinatárias das transferências”*
6. *“Os meios monetários destinados à execução do Projecto n.º 1783 foram disponibilizados ao IAPMEI através da Direcção-Geral do Orçamento, quanto à componente nacional - OE, e pelo Gabinete de Gestão do PRIME, no que respeita*



S. R.
MINISTÉRIO DA ECONOMIA E DA INOVAÇÃO
GABINETE DE GESTÃO DO PRIME

às restantes componentes, mas, neste caso, sem distinção dos montantes a afectar aos programas, medidas ou projectos previstos no PIDDAC”

7. *“O IAPMEI transferiu para as outras entidades pagadoras os montantes necessários para satisfazer os pedidos de pagamento no âmbito do Programa Operacional PRIME, mediante indicações do Gabinete de Gestão do PRIME, as quais não distinguiram, também, montantes a afectar aos programas, medidas ou projectos previstos no PIDDAC”*
8. *“As entidades receptoras dessas transferências (ITP, API e ICEP) afectaram-nas de acordo com as necessidades de pagamentos decorrentes da execução do Programa Operacional PRIME”*
9. *“O IAPMEI, para além de considerar o Projecto executado no momento da realização da transferência, sem se assegurar da sua aderência à realidade, não adoptou procedimentos posteriores com vista a apurar a verdadeira execução física e financeira, resumindo-se a maior parte da execução deste Projecto a transferências de capita”*

Em relação às conclusões de 4. a 9., atrás reproduzidas haverá que atentar a que o IAPMEI, ao assumir a figura de “tesoureiro global do PO PRIME”, tem a responsabilidade de transferir verbas para os organismos pagadores¹ (IAPMEI, API, ICEP, ITP, CCDR's; AdI, RAA e RAM) para que estes, por sua vez, procedam aos pagamentos de incentivos aos beneficiários finais de projectos cujo acompanhamento é da respectiva responsabilidade. Essas transferências são efectuadas de acordo com instruções do GGPRIME, entidade responsável pela efectiva gestão e controlo do PRIME, face à informação relativa a ordens pagamento emitidas e pendentes existentes no SiPRIME registada pelos diferentes organismos intermédios.

Para além disso, e sendo o IAPMEI a entidade responsável pela inscrição e o reporte da execução do projecto PIDDAC, sempre que existem fluxos de tesouraria associados ao projecto, sejam estes relacionados com pagamentos directos, ou com transferências para outros organismos pagadores, o IAPMEI efectua o respectivo registo da despesa, espelhando assim na sua contabilidade o efectivo saldo de tesouraria.

Note-se ainda que a supervisão financeira global dos fluxos de tesouraria associados aos projectos co-financiados pelo PRIME é assegurada através do SiPRIME (Sistema de Informação e de Apoio à Gestão do Programa), do reporte da despesa certificada e paga efectuado pela Autoridade de Gestão do PRIME à Autoridade de pagamento FEDER do QCA III (DGDR). Acresce que, através da verificação dos fluxos contabilísticos junto de cada um dos organismos pagadores,

¹ No caso do ITP e das CCDR o IAPMEI apenas transfere a parcela de financiamento dos projectos correspondente ao FEDER uma vez que a dotação relativa à parcela de Contrapartida Nacional Pública não está inscrita no PIDDAC co-financiado, mas nos respectivos orçamentos privativos.



S. R.
MINISTÉRIO DA ECONOMIA E DA INOVAÇÃO
GABINETE DE GESTÃO DO PRIME

podem ser verificados os recebimentos e pagamentos efectuados pelos mesmos no que se refere ao PRIME.

10. *“Apesar dos motivos subjacentes à criação do Projecto n.º 1783, não existe correspondência entre os montantes indicados como executados e os montantes pagos nas Medidas 1 e 2 (e 4 associada), com especial incidência no caso dos projectos de investimento pagos pelo ITP, em que a contrapartida nacional pública do FEDER é assegurada pelo próprio Instituto, não se encontrando, por conseguinte, prevista no Projecto”*
11. *“Face aos fortes compromissos e ao orçamento indicativo do SIVETUR, a Ministra de Estado e das Finanças e o Ministro da Economia, através do Despacho Conjunto n.º 264/2004, determinaram que as candidaturas recebidas no âmbito deste sistema de incentivos passariam a ser financiadas por fundos nacionais, saindo, assim, do Programa Operacional PRIME e, consequentemente, do Projecto do PIDDAC”*

Em relação às conclusões de 10. e 11., atrás reproduzidas, há que atentar a que, no caso de projectos específicos do Turismo, o Organismo intermédio, com responsabilidades de gestão e de pagamentos aos beneficiários últimos é o ITP, que mobiliza receitas próprias para garantir a contrapartida nacional. Como foi referido anteriormente a contrapartida nacional pública dos projectos do sector do Turismo é assegurada através do orçamento privativo do ITP não estando inscrita no Projecto PIDDAC “Prime Nacional – modernização do Tecido Empresarial”.

Assim e sendo o ITP uma entidade autónoma, não se afigura possível que o IAPMEI possa fazer reflectir estas verbas na sua contabilidade.

12. *“No que respeita aos projectos geridos pela API, existiram pagamentos de incentivos da mesma natureza dos orçamentados no Projecto n.º 1783, feitos através de verbas provenientes do Fundo de Desenvolvimento Empresarial e, assim, excluídos do Programa Operacional PRIME e do Projecto do PIDDAC, tendo também sido adoptadas metodologias de análise, de avaliação de projectos e de atribuição dos incentivos diversas das regulamentadas para o SIME, com violação do disposto no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 121/2001, de 17 de Abril”*

O regime de auxílios SIME foi notificado e aprovado pela Comissão Europeia sendo para todos os efeitos uma medida de natureza nacional para efeitos de atribuição de ajudas directas às empresas. Sendo inicialmente utilizada em exclusivo no POE/PRIME no âmbito de projectos co-financiados por fundos estruturais (FE), foi, posteriormente utilizada para financiar projectos com recursos exclusivamente nacionais. Por imposição comunitária, todas as ajudas de estado, co-financiadas por FE ou por fundos nacionais, terão obrigatoriamente de se submeter aos mesmos procedimentos previstos no referido regime.

No caso presente, trata-se de “projectos de regime contratual”, previstos no artigo 12º do regulamento nacional em causa, podendo por isso ser sujeitos a um processo



S. R.
MINISTÉRIO DA ECONOMIA E DA INOVAÇÃO
GABINETE DE GESTÃO DO PRIME

negocial específico, nos termos do qual podem ser fixados níveis de incentivo diversos dos estabelecidos para os restantes projectos.

13. *“Com o financiamento parcial ou total de projectos através do orçamento do ITP e com o total financiamento de outros projectos de investimento pelo Fundo de Desenvolvimento Empresarial, assim, consequentemente não incluídos no Projecto do PIDDAC n.º 1783, é desvirtuada a função de planeamento no âmbito do Projecto, já que, presentemente, há projectos de investimento nele incluídos e outros, em tudo semelhantes, dele excluídos”*
14. *“Os montantes divulgados como executados, em anos anteriores a 2005, não coincidem com a execução dos sistemas de incentivos orçamentados no Projecto n.º 1783, dificultando a comparabilidade da informação entre os diferentes anos”*

Em relação às conclusões de 13. e 14, conforme o explicitado a propósito da conclusão 12, tratam-se de situações diferenciadas do PRIME.

19. *“A informação plurianual do Projecto n.º 1783 não é completa, não é comparável, nem é exacta, o que a torna não credível e pouco útil para os seus utilizadores e destinatários”*

O V/relato termina as suas conclusões quanto à execução financeira do Projecto, referindo que “a informação plurianual do projecto 1783 não é completa, não é comparável, nem é exacta, o que a torna não credível e pouco útil para os seus utilizadores e destinatários”.

Pelo já exposto nos nossos comentários, há que atentar a que:

- A estrutura do PRIME, bem como o orçamento plurianual (2000-2008) associado à mesma, resulta de uma negociação entre o Estado Português e a Comissão Europeia, que consagra a possibilidade de reorçamentação entre eixos e medidas, situação que não teve a melhor expressão na classificação utilizada nos projectos PIDDAC, à qual somos alheios;
- Só em 2005 o PRIME foi desagregado, para o PIDDAC, em diferentes projectos e medidas orçamentais, o que determinou uma incontornável dificuldade de conciliação com elementos anteriores, tanto mais que o Programa Operacional foi objecto de diversas reprogramações e alterações da repartição da estrutura orçamental (repartidas por Medidas e projectos), devidamente aprovadas, implicando alterações a nível da contabilidade pública e orçamental;
- Podendo-se concluir que a base se tem vindo a modificar ao longo do tempo, por imperativo comunitário e orçamental, implicando dificuldades no estabelecimento de comparações, mas tal não implicando, necessariamente, que a informação prestada pelos intervenientes não seja credível e útil para os utilizadores e destinatários que, de acordo com o seu próprio texto “tem feito grandes esforços no sentido da adaptação permanente ao longo do Programa



S. R.
MINISTÉRIO DA ECONOMIA E DA INOVAÇÃO
GABINETE DE GESTÃO DO PRIME

Operacional, cumprindo com as exigências da contabilidade pública e orçamental, sem prejuízo da eficácia e da eficiência que caracterizam a sua postura perante os utilizadores e destinatários”.

23. *“Das candidaturas recebidas no âmbito dos sistemas de incentivos orçados no Projecto, apenas 32,0% foram objecto de contrato, o que corresponde a 34,2% do investimento proposto, verificando-se, assim, uma baixa taxa de contratualização quer em número quer em investimento”*
24. *“A baixa taxa de contratualização ficou a dever-se, entre outros factores, aos orçamentos alocados às várias fases de abertura de candidaturas e à selectividade dos sistemas de incentivos, designadamente, desistências, não elegibilidade, não preenchimento dos critérios de selecção, falta de envio dos documentos necessários à confirmação / validação de algumas condições de elegibilidade ou condicionantes específicas, incumprimento das obrigações contratualmente previstas, quebra no investimento após análise e anulação de decisões”*

Relativamente às conclusões 23. e 24. – traduzidas pela invocação de uma alegada baixa taxa de contratualização – há que atentar a que:

- O cálculo da taxa de contratualização não pode incidir sobre a totalidade das candidaturas recebidas pois destas, um número relevante apresentou desistência ou anulações (6.060 projectos – dados do Relatório de Execução do PRIME de 2005) e uma percentagem significativa foi considerada não elegível ou elegível não seleccionada (52,5%), pelo que não são passíveis de contratualização;
 - A elevada selectividade demonstrada pelos números referidos, não só decorrente da análise como de situações incontornáveis de aplicação da lei, como, tal como relatado, - situações de não elegibilidade ou de não comprovação da mesma e incumprimentos contratuais – devem ser considerados como aspecto positivo na gestão do PRIME, pois revela uma intenção clara de rigor e de selecção dos projectos que melhor cumpram os objectivos de política económica delineados;
 - Saliente-se igualmente que, face às dotações orçamentais do PRIME e considerando a procura verificada (apresentação de candidaturas) a selectividade é efectivamente o meio que permite garantir uma correcta aplicação dos dinheiros públicos no cumprimento das regras comunitárias;
25. *“Além dos motivos que levaram à não concretização de investimento por parte do sector privado, registou-se também uma apreciação não muito favorável, por parte dos promotores, no que concerne ao apoio na elaboração das candidaturas, às exigências e à burocracia dos respectivos formulários, com o conseqüente impacto negativo na rapidez na apreciação das candidaturas, acrescido do tempo necessário para a emissão de pareceres obrigatórios de organismos especializados e da obtenção de licenciamento”*



S. R.
MINISTÉRIO DA ECONOMIA E DA INOVAÇÃO
GABINETE DE GESTÃO DO PRIME

No ponto 4.3 – Análise das Candidaturas do Relatório, o Tribunal de Contas acrescenta que “...essencialmente, houve a intenção, por parte dos privados, de efectuar investimentos que, por diversas circunstâncias, não foram efectivados...”, apresentando as possíveis justificações acima, retiradas de um inquérito relatado no estudo da Actualização da Avaliação Intercalar do PRIME.

Muito embora constatando os resultados do referido inquérito, o Tribunal de Contas não se poderá alhear do facto de que todos os intervenientes na Gestão e no Controlo do Programa Operacional estão sujeitos ao cumprimento da regulamentação comunitária e nacional que obriga à organização dos sistemas de gestão e de controlo necessários para garantir a boa gestão financeira dos Fundos e proporcionar garantia adequada da correcção, regularidade e elegibilidade dos apoios comunitários.

Os formulários de candidatura, para preenchimento dos promotores, contêm os requisitos mínimos necessários para uma correcta apreciação das respectivas candidaturas, correspondendo os elementos básicos solicitados aos exigidos pela legislação. Acresce que tais formulários possuem guias de preenchimento para apoio na elaboração das candidaturas.

Os formulários e os respectivos guias estão disponíveis na página da Internet do PRIME, podendo ser descarregados a qualquer momento e os formulários, na generalidade possuem sistemas de validação automática que permitem alertar o candidato para eventuais erros no preenchimento da candidatura, antes mesmo dela ser submetida.

Refira-se igualmente que a generalização da entrega de candidaturas pela Internet veio desburocratizar significativamente o processo de candidatura, possibilitando igualmente uma gestão electrónica de todo o processo de análise e decisão.

Acresce referir que muitas “intenções” dos Promotores não cumprem os requisitos mínimos necessários ao cumprimento dos regulamentos, não passando pois disso mesmo, mas que, contudo, requerem tempo e recursos necessários para a sua análise, o que penaliza o sistema de gestão.

Cabe ainda referir o esforço desenvolvido pelo GGPRIME e todos os Organismos intermédios com responsabilidades de gestão do Programa no sentido de, permanentemente assegurarem a adequação dos instrumentos ao dispor dos promotores, visando contribuir para uma maior simplificação/ agilização de procedimentos, sem prejuízo da eficácia e da eficiência que devem caracterizar a sua actividade, o que em muito tem contribuído para a redução de tempos de análise de candidaturas, situação aliás reconhecida pelo Tribunal de Contas.

28. *“Existem modelos diferentes de acompanhamento e de encerramento dos projectos, decorrentes dos procedimentos adoptados por cada entidade e da regulamentação própria dos sistemas de incentivos, como seja o URBCOM, em que o acompanhamento é efectuado por associações empresariais locais”*



S. R.
MINISTÉRIO DA ECONOMIA E DA INOVAÇÃO
GABINETE DE GESTÃO DO PRIME

Embora existam algumas diferenças nos modelos de acompanhamento e de encerramento dos projectos adaptados às diversas medidas, conforme previsto nos regulamentos, existem procedimentos de verificação e de fiscalização e controlo aplicados de forma uniforme para todo o Programa Operacional.

Tem existido uma constante procura de aperfeiçoamento dos procedimentos necessários para garantir a fiabilidade da gestão e do controlo do Programa Operacional, no respeito do estabelecido na legislação nacional e comunitária, nomeadamente o Regulamento (CE) n.º 438/2001, da Comissão, de 2 de Março de 2001.

Cumulativamente, numa perspectiva de apoio aos promotores na execução dos projectos, foram elaborados, distribuídos e encontram-se disponíveis no site do PRIME, *Guias de Beneficiário* respeitantes às diversas medidas.

Quanto ao que respeita à intervenção das Associações no acompanhamento de projectos, procedeu-se à uniformização de procedimentos, sendo que desde 2003 o acompanhamento e encerramento dos projectos (incluindo a verificação física e financeira) é feito pelos próprios Organismos intermédios com a responsabilidade da gestão das respectivas Medidas/Acções.

Capítulo 1.2 – Recomendações à Comissão de Gestão do PRIME

8. *“Proceder ao estudo de medidas tendentes à diminuição dos factores que têm contribuído para o baixo número de contratualizações face às intenções de investimento por parte dos promotores e para os elevados tempos decorridos entre a recepção de candidaturas e a celebração de contratos, eventualmente através de apoio técnico especializado na elaboração e apresentação de candidaturas e / ou através da adopção de procedimentos que tenham em conta o montante de incentivos a conceder e / ou da desburocratização dos pareceres dos organismos especializados”*

Em relação a esta recomendação feita à Comissão de Gestão do PRIME, haverá que atentar a:

Em primeiro lugar, e tal como já referido em relação às conclusões 23. e 24. pode ser demonstrado que o nível de contratualização (no final de 2005, mais de 90% do incentivo FEDER aprovado encontrava-se contratualizado) se apresenta adequado a: (i) a dimensão do Programa Operacional (12.190 projectos); (ii) as obrigações legais, nacionais e comunitárias de enquadramento para a concessão de apoios públicos co-financiados pelos Fundos estruturais; (iii) a sua estrutura, relacionada directamente com a execução da política económica determinada pela Tutela; (iv) o mérito relativo dos projectos apoiados face aos não apoiados; (v) a manutenção da oportunidade, até ao último ano previsto para



S. R.
MINISTÉRIO DA ECONOMIA E DA INOVAÇÃO
GABINETE DE GESTÃO DO PRIME

recepção de candidaturas, dos promotores com projectos mercedores de apoio poderem ter a hipótese de acederem a este; (vi) as expectativas de efectiva execução por parte dos promotores;

Em segundo lugar, na sequência da primeira observação, pode ser demonstrado que das 32.831 candidaturas entradas até 31 de Dezembro de 2005, existem efectivas 26.771 (deduzidas as desistências e anulações), apresentando-se com apoio decidido favoravelmente 12.287 projectos, o que corresponde a uma taxa de aprovação de 47,5%² (reflectindo a selectividade do Programa);

Em terceiro lugar, os contratos já celebrados (à data considerada) ascendem a 11.292;

Em quarto lugar, no que toca ao alegado elevado tempo que decorre entre a recepção das candidaturas e a celebração de contratos, e na sequência do que já foi referido em relação à conclusão 26., haverá que distinguir as situações pontuais, anormais, de forma a que seja apurado o tempo médio normal, verdadeira medida a ser considerada;

Em quinto lugar, no que toca ao apoio técnico na elaboração da candidatura, o Sistema de Gestão do Programa dá toda a informação e esclarece todas as dúvidas que lhe sejam encaminhadas, tanto através do GGPRIME, como através dos Organismos intermédios, quanto através do *site* do PRIME na *internet*, sendo da responsabilidade óbvia dos candidatos elaborarem a respectiva candidatura;

Em sexto lugar, no que toca ao apoio técnico na apresentação das candidaturas é de assinalar que a generalidade das candidaturas tem suporte específico electrónico, que podemos classificar de “inteligente”, ou seja, para além de conter as instruções de preenchimento, possui mecanismos automáticos de validação que impedem vários erros de preenchimento por parte dos candidatos (desde o número de contribuinte na sua estrutura, aos não de reporte de informação em função do início da candidatura);

Em sétimo lugar, os pareceres dos organismos especializados são veiculados através da rede informática (SiPRIME), com base em modelos tipificados, não sendo obstáculo à tramitação da instrução das decisões.

² Esta resulta do total de aprovados sobre o total de analisados, conforme Relatório de Execução do PRIME de 2005



S. R.
MINISTÉRIO DA ECONOMIA E DA INOVAÇÃO
GABINETE DE GESTÃO DO PRIME

Assim, pelo exposto, solicita-se a revisão da recomendação.

9. *“Uniformizar os procedimentos de acompanhamento da execução física dos projectos bem como de encerramento dos mesmos”*

Em relação a esta recomendação feita à Comissão de Gestão do PRIME, haverá que atentar ao facto da diversidade de características dos projectos apoiados pelo PRIME aconselharem acompanhamentos com a diversificação adequada às características específicas por tipologias, o que acontece, o mesmo acontecendo com os encerramentos atendendo às condições muito diversas a serem confirmadas nos vários tipos de projectos apoiados no Programa Operacional.

No entanto, a análise crítica dos procedimentos é um exercício nunca encerrado, estando em curso uma revisão das tramitações de encerramento, inclusive num perspectiva de maximizar a eficiência, face à fase muito exigente nesse particular que se aproxima (anos de 2007 e 2008).

10. *“Adoptar medidas que promovam a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, designadamente, na liderança dos projectos e na ocupação de postos de trabalho”*

Em relação a esta recomendação feita à Comissão de Gestão do PRIME, tem este Programa tido a maior atenção a esta orientação, traduzida no acompanhamento da liderança feminina e da taxa de feminização do emprego, conforme o previsto na concepção do Programa aprovado pela Comissão Europeia.

11. *“Proceder ao estudo de medidas tendentes a diminuir as assimetrias regionais dos investimentos apoiados pelos sistemas de incentivos”*

Em relação a esta recomendação feita à Comissão de Gestão do PRIME, tem este Programa tido a maior atenção a este desiderato que tem tido expressão, nomeadamente, através de bonificações adicionais de carácter regional, conforme pode ser comprovado na regulamentação das Medidas e Acções em compatibilidade com a prossecução dos objectivos centrais do Programa, ou seja, a melhoria da competitividade e alteração do perfil produtivo de especialização

Colocando-nos à vossa disposição para qualquer esclarecimento que seja considerado necessário, apresentamos os nossos melhores cumprimentos.

NELSON DE SOUZA
Gestor do PRIME

DGTE 31 10'06 21017



S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

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

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
Proc n.º 22/06 - Audit DA III.1	Of 12885, de 11-10-06	Of. N.º 59/DSAud 29.719 CL 02.01.02	27-10-2006

ASSUNTO: Auditoria financeira ao Projecto PIDDAC “PRIME Nacional – Modernização e Investimento Empresarial”

Para efeitos do disposto nos artigos 13.º e 87.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, apresentam-se as alegações desta Direcção-Geral, relativamente ao Relato da Auditoria financeira ao Projecto do PIDDAC “PRIME Nacional – Modernização e Investimento Empresarial” (Projecto n.º 1783) da Medida 001 “Estimular e Apoiar a Modernização e o Investimento Empresarial”, inserida no Programa Orçamental 25 “Modernização e Internacionalização da Economia”, realizado por essa Direcção-Geral, e cujo processo se encontra identificado em epígrafe.

1. Da apreciação do relato e relativamente às matérias abordadas nos pontos 2, 4, 5, 9, 17 e 18 das *Conclusões* e 6 e 7 das *Recomendações* oferece-nos tecer os seguintes comentários:

1.1 No ponto 2 das *Conclusões* é referido que o projecto em apreço, com uma dotação inicial de € 488.014.000 e uma dotação final de € 565.961.526, no ano de 2005, teve uma execução de € 285.620.693, o que corresponde a uma taxa de execução financeira de 50,5%, justificada pela diferença da integração de saldos do ano anterior e pela falta de aderência das requisições de fundos autorizadas pela DGO, face às efectivas necessidades de pagamento.

Sobre esta questão esclarece-se que o IAPMEI, como serviço autónomo (SFA) e entidade executora do projecto em causa, procede à emissão de pedidos de libertação de créditos (PLC), para levantar do OE as transferências de que é beneficiário, documentando-os com um mapa com a previsão de pagamentos e a origem dos fundos necessários à sua concretização, nos termos do n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 50-A/2006, de 10 de Março. Nestes mapas,



S. R.

- 2 -

remetidos à 14.^a Delegação, os saldos indicados pelo serviço como existindo na sua posse, são sempre tidos em conta no montante do PLC a autorizar.

Quanto à integração de saldos de anos anteriores, tal decorre do n.º 1 do Quadro I a que se refere o artigo 6.º da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, uma vez que se trata de um projecto co-financiado.

1.2 Relativamente aos pontos 4, 5 e 9 acompanhamos as *Conclusões* formuladas, que referem o facto de o IAPMEI considerar como executado no PIDDAC o montante correspondente às transferências para as entidades promotoras do projecto, independentemente da efectiva realização física e financeira por parte dessas entidades. Na verdade, consideramos tal procedimento irregular, devendo os serviços proceder com o máximo rigor à utilização dos dinheiros públicos, pelo que o IAPMEI só deve transferir para os promotores do projecto as verbas necessárias aos pagamentos a efectuar, as quais devem ser suportadas em documento de despesa, donde conste a identificação do financiamento, mediante a aposição de um carimbo. Sendo o IAPMEI um organismo autónomo, cabe aos respectivos dirigentes máximos a responsabilidade por este procedimento, porquanto a DGO só tem conhecimento da sua actuação em sede de auditoria.

1.3 No tocante aos pontos 17 e 18 das *Conclusões* em que é evidenciada a divergência de € 4.121.870 entre a informação constante do Mapa XV da Conta Geral do Estado (CGE) de 2005, mapa da responsabilidade do Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP) e os mapas de execução orçamental dos Serviços e Fundos Autónomos, esta Direcção-Geral apresenta a seguinte explicação:

- Divergência entre as datas limite para apresentação das execuções/contas, ou seja, 31 de Março de 2006 (Despacho de gestão do PIDDAC, capítulo V), para os coordenadores dos programas orçamentais remeterem à DGO e ao DPP os relatórios referentes à execução de 2005 e 30 de Abril de 2006 (nº 4 do artigo 28º do Decreto-Lei nº 50-A/2006, de 10 de Março), para os SFA remeterem à DGO as prestações de contas de 2005. Devido a esta diferença temporal, o valor apresentado pelo IAPMEI nos pagamentos do projecto em questão foi de € 286.220.940, enquanto na conta de gerência de 2005 do IAPMEI esse valor é reduzido para € 285.620.693, existindo aqui uma diferença negativa de € 600.247, resultante de correcções efectuadas;

- O facto de a Secretaria-Geral (SG) do MEI, como entidade coordenadora do programa orçamental em que este projecto está inserido, não ter procedido ao registo informático de € 4.722.117 no sistema SIPIDDAC, em virtude de os pagamentos apresentados pelo IAPMEI





[Handwritten mark]

- 3 -

em rubricas das fontes de financiamento 430-fundo social europeu e 530-segurança social, excederem o montante das respectivas dotações corrigidas.

Sendo a justificação apresentada por esta Direcção-Geral consentânea com a conclusão extraída pelo Tribunal de Contas no seu relato, apenas se procurou explicitar as diferenças de acordo com a informação disponível.

2. Conclui-se, assim, que a questão temporal só poderá ser ultrapassada se o prazo para as entidades coordenadoras dos programas orçamentais remeterem à DGO e ao DPP os relatórios referentes à execução, for coincidente com o prazo para os serviços apresentarem as suas contas de gerência, solução que passará por uma uniformização de prazos entre o Despacho de Gestão do PIDDAC anual e o decreto de execução orçamental.

Quanto à questão de os pagamentos apresentados pelo IAPMEI terem excedido as dotações corrigidas, esclarece-se que a mesma se prende com a organização e planificação interna do IAPMEI, não sendo imputável qualquer responsabilidade à DGO.

Com os melhores cumprimentos, *[Handwritten signature]*

O Director-Geral

[Handwritten signature: Luís Morais Sarmiento]

(Luís Morais Sarmiento)

DGTC 03 11'06 21236





Ministério da Economia e da Inovação
Secretaria-Geral

S-004895/2006/SG
2006-11-17

*Trabalho em curso
de auditoria.
22.11.06*

*A consideração do
Exmo Senhor Conselheiro
da Área, Adiantamos que
o prazo para apresentação
das alegações de resposta a
30 de Outubro, encontra-se
já excedido o anterior projecto de
Relatório.*

*Aberto para
(Auditor-Geral)*

Exmo.(a) Senhor(a)
Director - Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

SUA REFERÊNCIA:
Proc. nº 22/06-Audit
DA III.1

SUA COMUNICAÇÃO DE:

NOSSA REFERÊNCIA:
I-OFI/003799/2006/SG

ASSUNTO: Auditoria ao Projecto PIDDAC "Prime Nacional – Modernização e Investimento Empresarial"

Car. Director - Geral

Relativamente ao assunto em epígrafe vimos informar o seguinte:

1. Através do Ofício nº 12806 de 11 de Outubro, o Tribunal de Contas enviou o processo referente ao relato de auditoria ao projecto acima referido, inscrito na programação do PIDDAC do *Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento*, para que as entidades intervenientes se manifestem, nomeadamente, no que diz respeito às conclusões e recomendações apresentadas pelo TC.
2. Pela análise do processo, verifica-se que, não é efectuado nenhum reparo à actuação da Secretaria-Geral e quase todos os assuntos focados inserem-se na esfera das competências das entidades responsáveis pela execução do PRIME (IAPMEI/ ITP/ ICEP/ API / Gabinete de Gestão do Prime) e dos serviços do Ministério das Finanças que definem as regras para o PIDDAC (DGO / DPP), pelo que, somos de opinião que não existe lugar à apresentação de alegações por parte desta Secretaria-Geral.
3. Contudo, existem no ponto 1.2 recomendações que merecem uma apreciação, no que diz respeito ao papel da Secretaria-Geral enquanto "*Entidade Coordenadora Sectorial do PIDDAC do Ministério da Economia e da Inovação*" e "*Entidade Coordenadora do Programa Orçamental P25-Modernização e Internacionalização da Economia*", nomeadamente, nos procedimentos para garantir e controlar que o PIDDAC reflecta a real execução física e financeira.
4. A partir do ano de 2004, o PIDDAC passou a ser estruturado por Programas / Medidas / Projectos, em cumprimento do estipulado na Lei de Enquadramento Orçamental, tendo surgido a figura do "coordenador do programa orçamental" que tem a função de interlocutor para a gestão, acompanhamento e avaliação da execução do PIDDAC.
5. Porém, é no papel de "Entidade Coordenadora Sectorial do PIDDAC do Ministério", que cabe à Secretaria-Geral a responsabilidade do carregamento do SIPIDDAC e toda a informação que

HM

17 NOV. 2006
164.

Av. da República, 79
1069-218 LISBOA
Tel. 217 911 600
Fax 217 911 604
E-mail: secretaria.geral@sg.min-economia.pt



Ministério da Economia e da Inovação
Secretaria-Geral

resulte da sua utilização. Este Sistema tem 3 módulos: Inicial (Onde é carregada toda a preparação do PIDDAC), Acompanhamento (Alterações Orçamentais) e Executado (relatórios da execução física e financeira).

6. Em termos de circuitos processuais a Secretaria-Geral encontra-se “no centro” dos diversos sistemas informáticos (SIC/SIGO e SIPIDDAC), devendo garantir por um lado a coerência dos elementos referentes à execução financeira, por forma a assegurar a eficácia dos interfaces entre os diferentes sistemas, e por outro o cumprimento das instruções emanadas pelo Ministério das Finanças, tendo em vista garantir um correcto planeamento e execução por parte dos serviços acompanhados.
7. No entanto, tal como é referido no ponto 4.2-*Circuito Financeiro e Entidades Intervenientes* do processo do TC, o IAPMEI é a entidade responsável pela execução dos seus Projectos PIDDAC sendo responsável pelo fornecimento de informação relativa à execução à Secretaria-Geral. Desta forma, a Secretaria-Geral confronta-se muitas vezes com situações que não consegue controlar e que só tem conhecimento à *posteriori*.
8. O relatório da auditoria do TC foca algumas questões já levantadas por diversas vezes e ao longo dos últimos anos, também pela própria Secretaria-Geral, pelo que passamos a expor alguns dos pontos, que consideramos mais relevantes, e que convergem nas atribuições desta Secretaria-Geral enquanto entidade coordenadora :

“Ponto 6 – Execução Financeira – ...No que toca ao FSE e ao OSS, verifica-se que não foram orçamentadas inicialmente quaisquer verbas para fazer face às necessidades de pagamentos, situação justificada, pelo IAPMEI, pela prática de anos anteriores, que consiste em efectuar alterações orçamentais à medida em que vão sendo recebidas as verbas das citadas fontes de financiamento.”

9. Consideramos que, na fase da preparação do PIDDAC, deverá ser avaliada a possibilidade do IAPMEI inscrever as dotações para todas as fontes de financiamento, nomeadamente, para o FSE e OSS, um vez que este Instituto tem a prática de no PIDDAC Inicial não orçamentar todas as fontes de financiamento, o que durante a execução origina inúmeras alterações orçamentais fora dos prazos e execução sem a correspondente orçamentação.
10. Por outro lado, o SIGO permite a execução de verbas em rubricas sem a respectiva dotação, ou seja, o IAPMEI regista os compromissos e pagamentos e só posteriormente apresenta as respectivas alterações orçamentais.
11. A título de exemplo, o PIDDAC inicial para 2006 do IAPMEI, apenas tem inscritas as fontes de financiamento 310 – OE e 410-FEDER. No entanto, durante o primeiro semestre de 2006, o IAPMEI executou as fontes de financiamento 430-FSE e 530-OSS, sem ter apresentado as respectivas alterações orçamentais. Salientamos que estas alterações implicam o reforço do orçamento privativo do IAPMEI e portanto carecem de autorização do Ministro das Finanças. Neste caso, a Secretaria-Geral apenas tomou conhecimento em Julho, quando solicitou a execução para a elaboração do Relatório Semestral.



Ministério da Economia e da Inovação
Secretaria-Geral

12.A permissão do acesso ao SIGO, iria permitir que a Secretaria-Geral pudesse controlar a execução carregada pelo IAPMEI (e todos os outros Serviços e Fundos Autónomos) e chamar à atenção, atempadamente, para o envio das respectivas alterações orçamentais ou para possíveis correcções, e progredir na eficácia dos interfaces entre os diferentes sistemas informáticos.

"Pontos 1.1-Conclusões e 6-Execução Financeira – ...A informação constante do Mapa XV da CGE/2005 difere da execução financeira do Projecto indicada pelo IAPMEI..."

"Ponto 1.1-Conclusões– ...Esta diferença de informação ... deriva do facto de os dados constantes do referido Mapa XV serem provisórios e os momentos das operações de encerramento conducentes à elaboração dos mapas não serem coincidentes ..."

13.No que respeita ao **PIDDAC 2005**, tendo em conta que a data limite estabelecida (2006/MAR/31) no Despacho de Gestão do PIDDAC/2005, para as entidades coordenadoras dos programas orçamentais enviarem ao DPP, os correspondentes relatórios de execução anual (financeira e física) - esta Secretaria-Geral, solicitou a apresentação dos respectivos relatórios até à data de 20 de Janeiro de 2006, por forma a, atempadamente, proceder aos necessários e prévios trabalhos de análise, correcção, validação e de lançamento no SIPIDDAC.

14.Acresce referir que, na generalidade dos casos, o apuramento dos valores definitivos da execução anual dos orçamentos privativos (receita e despesa) dos serviços e fundos autónomos (SFA) é efectuado em data posterior à determinada pelo citado Despacho de Gestão - 2006/ABR/30, data que foi estabelecida para a apresentação, às delegações da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), da prestação de contas do exercício/2005.

15.Aqueles valores definitivos são lançados pelos SFA no SIGO (Sistema de Informação para a Gestão Orçamental), sistema, também, acedido pelas delegações da DGO (Direcção-Geral à qual compete a gestão do mesmo), mas interdito à Secretaria-Geral.

16. Para o **PIDDAC 2006**, de acordo com o estipulado no Despacho de Gestão, as entidades coordenadoras dos programas orçamentais devem remeter os relatórios à DGO e DPP até 31 de Março de 2007. No entanto, nos termos do nº 4, Artigo 28º, do Decreto-Lei nº 50-A/2006 de 10 de Março, os SFA devem remeter à DGO a prestação de contas do exercício até 30 de Abril do ano seguinte àquele a que respeitam.

17.Assim, à semelhança dos anos anteriores o IAPMEI irá carregar no SIGO, até fechar as suas contas, não só a execução dos seus projectos, mas também alterações orçamentais fora dos prazos estipulados (encontra-se definido na Circular Série A Nº 1325 da DGO, que todos os processos devem ser remetidos às Delegações impreterivelmente até 22 de Dezembro de 2006).

18.Neste contexto, torna-se impossível corrigir as situações levantadas pela auditoria do Tribunal de contas no ponto *6-Execução Financeira*, em particular, as diferenças entre a execução do PIDDAC apresentada pelo IAPMEI (SIGO) e a constante do Mapa XV da CGE (SIPIDDAC).

19.Mais informamos que, no decorrer do ano de 2006, no que diz respeito à execução, a Secretaria-Geral apenas introduziu no respectivo módulo do SIPIDDAC a execução física, uma vez que, a execução financeira tem sido carregada pelo DPP, através da importação trimestral dos sistemas SIC/SIGO. Este facto, tem originado que todos os trimestres, somos contactados telefonicamente

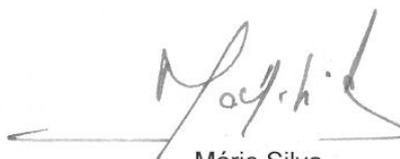


Ministério da Economia e da Inovação
Secretaria-Geral

pelo DPP, a chamar a atenção para os problemas na importação dos dados, em particular da execução do IAPMEI, sem termos qualquer poder de solução.

20. Face ao exposto, sendo certo que nas conclusões e recomendações do TC, as indicações não interferem directamente com as competência/obrigações da SG no processo analisado, no entanto e enquanto entidade coordenadora sectorial e do programa 25, e mesmo numa maior abrangência em termos de planeamento e controlo orçamental, a Secretaria-Geral encontra-se a avaliar a capacidade/oportunidade de tomar as seguintes medidas:
- 20.1. Solicitar o acesso ao SIGO, ou caso não seja possível, definir o envio da execução trimestral, de todos os serviços que a Secretaria-Geral não tem acesso aos seus sistemas;
 - 20.2. Na próxima preparação do PIDDAC, deverá ser estudada a possibilidade do IAPMEI inscrever as dotações para todas as fontes de financiamento, por forma a serem realizadas o menor numero de alterações orçamentais possível;
 - 20.3. Averiguar junto do DPP, a possibilidade dos dados referentes ao Relatório Anual, serem importados do SIGO para o SIPIDDAC, no caso concreto do IAPMEI, apenas quando este fechar as suas contas, por forma a tentar assegurar a coerência dos valores constantes do Mapa XV-PIDDAC da Conta Geral do Estado e os mapas de execução orçamental dos Serviços e Fundos Autónomos.

Com os melhores cumprimentos, *e considero*


Mário Silva
Secretário-Geral