

*Auditoria ao
“Programa Operacional Factores de
Competitividade”*



**Relatório
Novembro de 2011**



Tribunal de Contas

ÍNDICE GERAL

ÍNDICE GERAL.....	3
ÍNDICE DE QUADROS.....	4
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	6
ÍNDICE DE FIGURAS	6
GLOSSÁRIO.....	7
SIGLAS UTILIZADAS	9
FICHA TÉCNICA	10
1 – SUMÁRIO.....	11
1.1 – Conclusões.....	11
1.2 – Recomendações.....	16
2 – INTRODUÇÃO	17
2.1 – Âmbito e objetivos da ação	17
2.2 – Entidades envolvidas	17
2.3 – Síntese metodológica	18
2.4 – Condicionantes e limitações.....	19
2.5 – Exercício do contraditório	19
3 – PARTE EXPOSITIVA	21
3.1 – Enquadramento	21
3.2 – Caracterização do POFC	22
3.3 – Avaliação do Controlo Interno.....	22
3.4 – Plano de Financiamento do POFC.....	23
3.5 – Execução do POFC.....	24
3.5.1 – Candidaturas.....	25
3.5.2 – Execução Financeira	29
3.5.3 – Execução Física.....	32
3.5.4 – Grandes Projetos	34
3.6 – Circuito e fluxos financeiros	35
3.6.1 – Circuito financeiro.....	35
3.6.2 – Fluxos financeiros.....	36
3.7 – Verificação de operações.....	40
3.7.1 – Candidaturas.....	40
3.7.2 – Processo de aprovação	41

3.7.3 – Processos de pagamentos	41
3.7.4 – Acompanhamento e verificação física das operações.....	45
3.8 – Incentivos reembolsáveis.....	45
3.9 – Controlo.....	46
3.10 – Sistema de Informação.....	49
3.11 – Plano de gestão de riscos de corrupção	51
3.12 – Prestação de Contas	51
4 – ACOMPANHAMENTO DE RECOMENDAÇÕES.....	53
4.1 – Auditoria ao Modelo de Governação e Controlo do QREN – Relatório n.º 50/2009, de 10 de Dezembro	53
4.2 – Auditoria à Execução Global do QCA III – Relatório n.º 42/2010, de 25 de Novembro.....	54
5 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	56
6 – EMOLUMENTOS	56
7 – DETERMINAÇÕES FINAIS.....	56
ANEXO I – EIXOS PRIORITÁRIOS DO POFC E DIAGRAMA DE CONTEXTO	58
ANEXO II – PROGRAMAÇÃO, APROVAÇÃO E EXECUÇÃO DO POFC.....	65
ANEXO III – SISTEMA DE INFORMAÇÃO POFC	75
ANEXO IV – NOTA DE EMOLUMENTOS	76
ANEXO V – RESPOSTAS NOS TERMOS DO CONTRADITÓRIO	77

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Síntese da amostra	19
Quadro 2 – Plano de financiamento do POFC por eixo	23
Quadro 3 – Planeamento financeiro comunitário plurianual	24
Quadro 4 – Candidaturas rececionadas por Eixo Prioritário (2007-2010).....	26
Quadro 5 – Candidaturas rececionadas e aprovadas.....	27
Quadro 6 – Operações e investimento aprovados por Eixo (2007-2010) e 2010	28
Quadro 7 – Operações aprovadas por fase de candidatura (2007-2010)	28
Quadro 8 – Evolução da execução acumulada por anos.....	29
Quadro 9 – Distribuição do investimento aprovado e executado por Eixo	30
Quadro 10 – Indicadores físicos mais relevantes	33
Quadro 11 – Indicadores Comuns Nacionais da Agenda Factores de Competitividade (2007-2010).....	34
Quadro 12 – Grandes projetos.....	35
Quadro 13 – Fluxos financeiros provenientes da CE para o POFC, até 31 de Dezembro de 2010	37



Tribunal de Contas

Quadro 14 – Pedidos de Certificação de Despesas apresentados à AC	38
Quadro 15 – Transferências efetuadas para OI pagadores	38
Quadro 16 – Pagamentos realizados por Eixo	39
Quadro 17 – Operações verificadas	40
Quadro 18 – Divergências entre a contabilidade da FCT e o SI POFC	43
Quadro 19 – Reembolsos a efetuar nos termos dos contratos	46
Quadro 20 – Reembolsos aos Organismos Intermédios	46
Quadro 21 – Operações verificados no local	47
Quadro 22 – Síntese do controlo interno	48
Quadro 23 – Controlos efetuados por entidades externas	49
Quadro 24 – Eixos prioritários - POFC	58
Quadro 25 – Organismos Intermédios e funções delegadas	61
Quadro 26 – Organismos Intermédios e funções delegadas no âmbito dos Eixos prioritários	62
Quadro 27 – Princípios de repartição entre o POFC e os PO Regionais	63
Quadro 28 – Repartição do financiamento comunitário por Tema Prioritário	65
Quadro 29 – Candidaturas recepcionadas	65
Quadro 30 – Investimento Programado, Aprovado e Executado (2007-2010)	66
Quadro 31 – Montantes aprovados e executados acumulados por tema prioritário	67
Quadro 32 – Montantes aprovados e executados por Região	68
Quadro 33 – Montantes aprovados e executados por OI	68
Quadro 34 – Montantes aprovados e executados por Dimensão do Promotor	68
Quadro 35 – Montantes aprovados e executados por tipo de promotor	69
Quadro 36 – Montantes aprovados e executados por Sector	69
Quadro 37 – Resumo Implementação Física - Indicadores de Eixo - Anexo VI do Regulamento (CE) n.º 846/2009	70
Quadro 38 – Resumo Implementação Física - Indicadores Comuns Comunitários	72
Quadro 39 – Transferências do POFC (IFDR) para o IAPMEI	73
Quadro 40 – Transferências do POFC (IFDR) para o TP	74
Quadro 41 – Transferências do POFC (IFDR) para o FC	74

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Previsão do financiamento comunitário por Tema Prioritário.....	24
Gráfico 2 – Candidaturas rececionadas por Eixo Prioritário (2007-2010)	27
Gráfico 3 – Investimento elegível executado por região (NUT II).....	31
Gráfico 4 – Investimento elegível executado por OI.....	31
Gráfico 5 – Investimento elegível executado por Sector	32
Gráfico 6 – Evolução dos montantes relativos aos Pedidos de Certificação de Despesas apresentados à AC	38
Gráfico 7 – Fluxos financeiros do IFDR para os OI pagadores.....	38
Gráfico 8 – Distribuição das autorizações de pagamento por OI	39
Gráfico 9 – Distribuição dos pagamentos por Organismo Pagador.....	39

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Circuito financeiro	35
Figura 2 – Diagrama de contexto - POFC	60
Figura 3 – Descrição do SI POFC e relacionamento com outras entidades	75



Tribunal de Contas

GLOSSÁRIO

	Definições
Autoridade de Auditoria	Autoridade pública ou organismo público nacional, regional ou local, funcionalmente independente da autoridade de gestão e da autoridade de certificação, designado pelo Estado-Membro para cada programa operacional, responsável pela verificação do bom funcionamento do sistema de gestão e controlo.
Autoridade de Certificação	Autoridade pública ou organismo público nacional, regional ou local, designado pelo Estado-Membro para certificar as declarações de despesas e os pedidos de pagamento antes de os mesmos serem enviados à Comissão. No caso dos PO no âmbito do Objectivo da Cooperação Territorial Europeia esta autoridade é designada pelos Estados-Membros que participam no programa, tem o nome de autoridade de certificação única e desempenha as suas funções em toda a área territorial a que se reporta o respectivo programa. Recebe os pagamentos efectuados pela Comissão e, regra geral, efectua os pagamentos ao beneficiário principal.
Autoridade de Gestão	Autoridade pública nacional, regional ou local, ou um organismo público ou privado, designado pelo Estado-Membro, para gerir o PO, sendo, neste âmbito, responsável pela eficácia e regularidade da gestão e da execução. No caso dos PO no âmbito do Objectivo da Cooperação Territorial Europeia esta autoridade é designada pelos Estados-Membros que participam no programa, tem o nome de autoridade de gestão única e desempenha as suas funções em toda a área territorial a que se reporta o respectivo programa.
Beneficiário	Um operador, organismo ou empresa, do sector público ou privado, responsável pelo arranque ou pelo arranque e execução das operações.
Candidatura	Pedido formal de apoio financeiro público (nacional e/ou comunitário) apresentado pelo beneficiário à Autoridade de Gestão de um PO, com vista a garantir a realização de projectos elegíveis financiados no âmbito do PO.
Certificação de Despesas	Procedimento formal através do qual a AC declara à CE que as despesas apresentadas para reembolso são elegíveis, que se encontram justificadas por facturas e respectivos recibos ou outros documentos contabilísticos de valor probatório equivalente e que foram realizadas no âmbito de operações devidamente aprovadas para financiamento a título de um PO.
Decisão de Financiamento	Compromisso jurídico e financeiro através do qual um beneficiário adquire o direito à atribuição de financiamento comunitário e, nalguns casos, nacional, no âmbito de um PO, tendo em vista a realização de uma operação em concreto.
Despesa Certificada	Montante de despesa validada pela autoridade de gestão de um programa operacional e certificada à Comissão Europeia, por parte das autoridades de certificação, para efeitos de reembolso.
Despesa Elegível	Para ser elegível, uma despesa deve ser efectivamente paga entre 1 de Janeiro de 2007 e 31 de Dezembro de 2015, ser perfeitamente identificada e claramente associada à concretização de uma operação, a sua natureza e data de realização respeitarem a regulamentação específica do programa operacional em causa, bem como respeitar as demais regras nacionais e comunitárias aplicáveis.
Despesa Privada	Parte da despesa de uma operação que é suportada por entidades de direito privado, com ou sem fins lucrativos, cujo âmbito de actuação não seja considerado de interesse público.
Despesa Pública	Qualquer participação pública para o financiamento de operações proveniente do Orçamento do Estado, de autoridades regionais e locais, das Comunidades Europeias no âmbito dos fundos estruturais e do Fundo de Coesão e qualquer despesa equiparável. É considerada despesa equiparável qualquer participação para o financiamento de operações proveniente do orçamento de organismos de direito público ou de associações de uma ou mais autoridades locais ou regionais ou de organismos públicos.
Despesa Validada	Montante de despesa verificada pela autoridade de gestão de um programa operacional, assegurando-se da sua conformidade com as condições de aprovação da candidatura (elegibilidade estrita), da sua veracidade, regularidade e legalidade (verificação formal) e das condições de elegibilidade aplicáveis (elegibilidade normativa).
Earmarking	Identificação de áreas específicas de investimento que reforcem directamente a competitividade e a criação de emprego em investigação e inovação, em capital humano e em iniciativas empresariais.
Eixo Prioritário	Uma das prioridades da estratégia de um PO, incluindo um grupo de operações relacionadas entre si e com objectivos específicos quantificáveis.
Operação	Um projecto ou grupo de projectos coerentes seleccionados pela AG do PO em causa, ou sob a sua responsabilidade, e executados por um ou mais beneficiários.
Organismo Intermédio - OI	Qualquer organismo ou serviço público ou privado com o qual uma AG tenha estabelecido um contrato de delegação de competências e que pode desempenhar funções, em nome desta autoridade, em relação aos beneficiários que executam as operações.
Orientações Técnicas Gerais e Específicas	Conjunto de indicações técnicas, de ordem geral, com aplicação a todo o PO, ou específica, de aplicação a um eixo prioritário ou a uma tipologia de investimentos, incluídas, em regra, em manuais de gestão, que tem por objectivo a difusão e uniformização de regras e procedimentos dentro da estrutura técnica da Autoridade de Gestão e do Organismo Intermédio, constituindo um instrumento normalizador das práticas de gestão.
Pagamento Intermédio	Reembolso pela CE das despesas efectivamente pagas no âmbito de um PO, após a sua certificação pela AC. Os pagamentos intermédios são efectuados ao nível de cada PO e calculados ao nível do eixo prioritário.

Auditoria ao “Programa Operacional Factores de Competitividade”

	Definições
Pedido de Pagamento	Apresentação à CE pela AC, mediante preenchimento de modelo próprio, de uma declaração certificada das despesas efectivamente pagas a título dos fundos com vista ao seu reembolso.
Regulamento Específico	Conjunto de normas aplicáveis a um PO, a um eixo prioritário, ou a uma tipologia de investimentos, a ser observado pela respectiva AG, pelos OI e pelos beneficiários e aprovado pela Comissão Ministerial de Coordenação respectiva ou, no caso dos PO das Regiões Autónomas, segundo modalidade a definir pelos respectivos Governos Regionais.
Taxa de aprovação bruta de candidaturas	Candidaturas aprovadas / candidaturas admitidas com análise de mérito concluída.
Taxa de compromisso	Indicador de gestão que relaciona a parcela dos recursos financeiros aprovados face à programação financeira para um dado ano ou período de tempo
Taxa de execução	Relação entre despesa validada e despesa programada relativa a um dado ano ou período de tempo
Taxa de realização	Indicador de gestão que relaciona a despesa validada face aos montantes aprovados num dado ano ou período de tempo.
Tipologia de Investimentos	Operação ou conjunto de operações que prosseguem objectivos comuns, definido por Regulamento Especifico ou pela AG. Em situações específicas, a tipologia de investimentos pode coincidir com a totalidade das intervenções enquadradas num eixo prioritário.



Tribunal de Contas

SIGLAS UTILIZADAS

Sigla	Significado
AA	Autoridade de Auditoria
AC	Autoridade de Certificação
AdI	Agência de Inovação, SA
AG	Autoridade de Gestão
AICEP	Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal
AMA	Agência para a Modernização Administrativa, I.P.
ANCCT	Agência Nacional para a Cultura Científica e Tecnológica (Ciência Viva)
CE	Comissão Europeia
Ciência Viva	Agência Nacional para a Cultura Científica e Tecnológica
CMC	Comissão Ministerial de Coordenação
FACI	Ferramenta de Análise e Cálculo de Incentivo
FCT	Fundação para a Ciência e a Tecnologia
FEADER	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FINOVA	Fundo de Apoio ao Financiamento à Inovação
IAPMEI	O Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação
IDEA	Interactive Data Extraction and Analysis
IFDR	Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IGFSE	Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, I.P.
OI	Organismo Intermédio
OT	Organismo Técnico
PO	Programa Operacional
POFC	Programa Operacional Factores de Competitividade
POPH	Programa Operacional Potencial Humano
PPI	Pedido de Pagamento Intermédio
PRODER	Programa de Desenvolvimento Regional
QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional
SAESCTN	Sistema de Apoio a Entidades do Sistema Científico e Tecnológico Nacional
SAMA	Sistema de Apoios à Modernização Administrativa
SCT	Sistema Científico e Tecnológico
SI	Sistema de Incentivos
SI I&DT	Sistema de Incentivos à Investigação e Desenvolvimento Tecnológico
SI Inovação	Sistema de Incentivos à Inovação
SI POFC	Sistema de Informação do Programa Operacional Factores de Competitividade
SI Qualificação PME	Sistema de Incentivos à Qualificação e Internacionalização de PME
SIAC	Sistema de Apoio a Acções Colectivas
ST	Secretariado Técnico
TP	Turismo de Portugal, I.P.

FICHA TÉCNICA

Técnicos	Categoria	Formação Académica
Equipa Técnica: Ana Maria Silva Júlio de Matos	Auditora Auditor	Licenciada em Gestão de Empresas Licenciado em Informática de Gestão
Apoio administrativo:	Célia Horta	
Coordenação: Coordenação Geral:	Auditor Chefe - António Marques do Rosário Auditora Coordenadora - Leonor Côrte-Real Amaral	



1 – SUMÁRIO

1.1 – Conclusões

As verificações efetuadas permitem formular as seguintes conclusões:

Caracterização do POFC

1. O Programa Operacional Factores de Competitividade (COMPETE) é um dos três programas temáticos do QREN, inserido no objetivo Convergência e foi aprovado a 5 de Outubro de 2007 pela Decisão C (2007) 4623.
2. É um programa que visa a melhoria sustentada da competitividade da economia portuguesa num contexto de mercado global, intervindo sobre dimensões consideradas estratégicas, como a inovação, o desenvolvimento científico e tecnológico, a internacionalização, o empreendedorismo e a modernização da Administração Pública.
3. O programa foi estruturado em seis eixos prioritários, dispondo de quatro tipos de instrumentos: Sistemas de Incentivos ao investimento das empresas; Mecanismos de Engenharia Financeira; Apoios a Ações Coletivas; e Apoios a Ações Públicas (**cf. ponto 3.2**).

Plano de Financiamento do POFC

4. O POFC envolve um investimento total de € 5.510,6 milhões, correspondendo a um financiamento FEDER de € 3.103,7 milhões (56,3%) e a uma despesa pública nacional no montante de € 685,5 milhões (12,4%).
5. Os eixos prioritários mais representativos em termos de financiamento total são o II – Inovação e Renovação do Modelo Empresarial e do Padrão de Especialização (€ 2.760 milhões – 50,1%) e o IV – Uma Administração Pública Eficiente e de Qualidade (€ 978,6 milhões – 17,8%), os quais em conjunto representam cerca de 67,9%. Relativamente ao financiamento comunitário, os mesmos eixos representam (€ 1.200 milhões – 39,3%) e (€ 685 milhões – 22,1%), respetivamente (**cf. ponto 3.4**).

Candidaturas

6. Foram rececionadas, desde o início da execução do Programa, 9.789 candidaturas, envolvendo um investimento total proposto de € 14,9 mil milhões. Destacam-se os anos de 2008 e de 2009, com 22,9% (2.240) e 67,7% (6.627), representando 90,6% (8.867) da totalidade das candidaturas rececionadas.
7. O número de operações aprovadas em 2010 (1.824) corresponde a 47,7% do número total (3.824) de operações aprovadas no período 2007-2010 (**cf. ponto 3.5.1.2**).

Execução Financeira

8. A execução do POFC teve início em 2008, no qual foi executado cerca de € 67 milhões de despesa elegível, € 36 milhões de despesa pública, com uma taxa de execução de 4,2%.
9. A execução tem vindo a aumentar, tendo em 2009 a despesa pública ascendido € 354 milhões (€ 306 milhões de financiamento comunitário). Em 2010 a execução da despesa pública atingiu o montante de € 776 milhões, dos quais € 690 milhões de verbas comunitárias, correspondendo a 22,2% a taxa de execução financeira do FEDER.
10. Até ao final de 2010, as operações aprovadas pela AG do POFC correspondiam a um investimento aprovado de € 7.432,9 milhões, dos quais € 6.397,9 milhões constituíam investimento elegível.
11. Face ao investimento elegível para o período 2007-2013, a taxa de execução financeira foi de 31,1% e a taxa de compromisso foi de 116,1%, realçando-se quanto a esta o Eixo II com 166,4%.
12. Tomando como referência os valores aprovados e executados, a taxa de realização do investimento elegível e do FEDER situa-se nos 26,7% e 27,9%, respetivamente.
13. Em termos de número de operações e de valor do investimento total aprovados, destacam-se, por um lado, o Eixo I – *Conhecimento e Desenvolvimento Tecnológico*, pelo maior número de operações aprovadas (2.198, ou seja 57,5%), e, por outro, o Eixo II – *Inovação e Renovação do Modelo Empresarial e do Padrão de Especialização*, pelos montantes envolvidos, € 4.592,3 do investimento elegível aprovado (71,8%). Em conjunto os dois eixos detêm cerca de 89,9% das operações aprovadas, correspondendo a 83,4% do investimento aprovado.
14. Em termos de execução, os Eixos II e III destacam-se com 80,6% (€ 1.410 milhões) e 8,8% (€ 150,7 milhões) da despesa elegível executada, correspondendo a uma taxa de execução financeira de 38,0% e 29,3%, respetivamente.
15. No âmbito dos Temas Prioritários destacam-se o 07 - *Investimento em empresas diretamente ligadas à investigação e à inovação* e o 08 - *Outros investimentos em empresas*, com 50,1% (€ 3.203,8 milhões) e 20,7% (€ 1.321,4 milhões) do investimento elegível aprovado e 34,4% (€ 589,3 milhões) e 46,6% (€ 787,6 milhões) do investimento elegível executado. Em conjunto são responsáveis por 70,7% e 80,5% do investimento elegível aprovado e executado, respetivamente.
16. Tanto do investimento elegível aprovado como do executado, 99,3% são dirigidos à prossecução de objetivos comuns à Estratégia de Lisboa, apresentando uma evolução um pouco acima do previsto (87,9%).
17. As regiões do Centro e do Norte são responsáveis por cerca de 77,9% do total do investimento elegível executado, 46,9% (€ 792,6 milhões) e 31,6% (€ 540,1 milhões), respetivamente.
18. O sector da indústria representa 74,0% (€ 1.266,7 milhões) do total da despesa elegível executada (cfr. ponto 3.5.2).



Aplicação da regra n+2/ n+3

19. O montante certificado, relativo ao FEDER, até 31 de Dezembro de 2010 (€ 588,6 milhões) garante, relativamente a 2008, o cumprimento da regra n+3 (**cf. ponto 3.5.2.1**).

Execução Física

20. Em 2010, existiam indicadores com execução superior à meta estabelecida para 2015, o que põe em causa as metas estabelecidas (**cf. ponto 3.5.3**).

Grandes Projetos

21. No final de 2010, encontravam-se aprovados 9 Grandes Projetos, onde se incluem os projetos transitados do QCA III, envolvendo um investimento elegível de € 2.171 milhões e um incentivo de cerca de € 337,1 milhões (**cf. ponto 3.5.4**).

Fluxos Financeiros

22. Até 31 de Dezembro de 2010 a CE transferiu para a execução do POFC cerca de € 722,6 milhões, dos quais € 371,9 milhões nesse ano. À mesma data, o IFDR tinha transferido para os OI pagadores cerca de € 585,6 milhões, dos quais € 511,4 milhões (87,4%) para o IAPMEI.
23. Em termos de despesa comunitária, os pagamentos realizados durante o ano de 2010 ascenderam a cerca de € 454,5 milhões, representando cerca de 56,7% da totalidade dos pagamentos realizados no período 2007-2010 (**cf. ponto 3.6.2**).

Organização dos Processos

24. Os dossiês das operações nem sempre apresentavam uma organização clara e ordenada, tendo-se registado ainda, em dois processos, a falta de algumas peças (**cf. ponto 3.7.1**).

Processos de Pagamentos

25. Algumas faturas e respetivos autos de medição do projeto n.º 5771 – Almina, relativos a empreitadas, não se encontravam acompanhados do respetivo contrato, ficando assim comprometida a análise das referidas despesas.
26. Alguns documentos de despesa, relativos ao projeto n.º 12095, selecionado para “verificação administrativa”, não evidenciavam o carimbo do POFC indicativo da comparticipação FEDER, a que se encontram obrigados.
27. As autorizações de pagamento encontravam-se assinadas, embora na sua grande maioria os respetivos signatários não estivessem identificados com o nome e respetivo cargo.

28. Nos pagamentos efetuados pela FCT foi contabilizada apenas uma fonte de financiamento, ou nacional (OE) ou comunitária (FEDER), quando cada um dos pagamentos deveria envolver as duas componentes.
29. Embora o registo destes pagamentos no SI POFC seja efetuado tendo em conta a componente nacional e a componente FEDER previstas para cada operação, a contabilidade da FCT reflete a fonte de financiamento que serviu de base aos pagamentos. Ora, tendo presente que a Fundação utiliza incorretamente as fontes de financiamento, resulta daqui uma divergência entre os dados constantes dos dois registos (**cf. ponto 3.7.3**).

Incentivos Reembolsáveis

30. Os incentivos reembolsáveis têm lugar nos sistemas SI Inovação e SI I&DT, abrangidos pelos Eixos I e II e representam, no total, 56% (€ 453,1 milhões) dos pagamentos do POFC (€ 802,4 milhões), o que pode considerar-se muito significativo. Não existem porém normas regulamentares, nomeadamente, sobre a forma de movimentação das verbas a reembolsar pelos promotores dos sistemas de incentivos, os fins a que se podem destinar e a responsabilidade pela respetiva aplicação (**cf. ponto 3.8**).

Controlo

31. O controlo está a ser efetuado de acordo com as regras acordadas com a União Europeia (**cf. ponto 3.9**).

Sistema de Informação

32. O SI POFC potencia a integração e sistematização de todos os procedimentos e circuitos inerentes à gestão das candidaturas, desde a sua apresentação pelos beneficiários até ao encerramento das operações e promove a comunicação entre as entidades envolvidas através de interfaces eletrónicas (**cf. ponto 3.10**).

Plano de gestão de riscos de corrupção

33. A AG do POFC não tinha elaborado qualquer plano próprio de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas, ao contrário da recomendação feita nesse sentido pelo Conselho de Prevenção da Corrupção (**cf. ponto 3.11**).

Prestação de Contas

34. A Autoridade de Gestão do POFC não administra ou é responsável pela gestão de dinheiros ou outros ativos do Estado, não realizando, contrariamente ao período de execução do QCA III, operações financeiras, cabendo tal responsabilidade, de movimentação de dinheiros, à Autoridade de Certificação e aos OI pagadores, que efetuam, com autonomia, ordens de transferência direta para os beneficiários finais, pelo que a AG não se enquadra na previsão da alínea n) do n.º 1 do artigo 51.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e consequentemente, na obrigação de prestar contas.



35. Os pagamentos assim efetuados pelo IFDR e pelos OI pagadores estão refletidos nas respetivas contas de gerência, estando contudo tal informação disseminada por várias entidades e agregada por Fundo (**cfr. ponto 3.12**).

Acompanhamento das recomendações

36. Encontram-se acolhidas todas as recomendações analisadas no âmbito desta ação com exceção da formulada no Relatório n.º 42/2010 – 2.ª Secção, no sentido de ser ponderada a introdução no Regulamento Geral do FEDER e do Fundo de Coesão de um procedimento de avaliação ex-post de cada Grande Projeto.

De acordo com o IFDR, este processo encontra-se em revisão, podendo equacionar-se a sua eventual concretização em função do seu impacto financeiro (**cfr. ponto 4**).

1.2 – Recomendações

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

1) Aos Ministros de Estado e das Finanças e da Economia e Emprego

Diligenciar pela regulamentação da cobrança, movimentação e destino a dar às verbas provenientes dos reembolsos de incentivos, previstos nos respetivos contratos de concessão (cfr. ponto 3.8).

1) Aos Organismos Intermédios e Autoridade de Gestão do POFC

- a) Assegurar que em todas as decisões sejam identificados, nominal e funcionalmente, os seus subscritores (cfr. ponto 3.7.3);
- b) Exigir sempre aos beneficiários que os documentos de despesa sejam chancelados com o respetivo carimbo indicativo do financiamento pelo POFC (cfr. ponto 3.7.3).

2) Ao Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional e aos Organismos Intermédios Pagadores (Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação, Instituto do Turismo de Portugal e Fundação para a Ciência e a Tecnologia)

Evidenciarem nos documentos de prestação de contas os fluxos financeiros por Programa Operacional (cfr. Ponto 3.12).

4) À Fundação para a Ciência e a Tecnologia

Nos pagamentos aos beneficiários utilizar as duas fontes de financiamento (nacional e comunitária), de acordo com o financiamento aprovado (cfr. ponto 3.7.3).

5) À Agência para o Investimento e Comercio Externo de Portugal, EPE

- a) Melhorar a organização dos dossiês das operações de forma a que o seu conteúdo seja completo e apresentado de forma clara e ordenada (cfr. ponto 3.7.1);
- b) Ter em conta na verificação administrativa das operações o conteúdo dos respetivos contratos, quando existam (cfr. ponto 3.7.3).



2 – INTRODUÇÃO

2.1 – Âmbito e objetivos da ação

Em cumprimento do Programa de Fiscalização para 2011 realizou-se a presente auditoria ao “Programa Operacional Factores de Competitividade”.

A ação, com o âmbito temporal desde o início do Programa até 31 de Dezembro de 2010, teve por objetivo geral a apreciação da gestão global do POFC, abordando a avaliação dos resultados alcançados a níveis financeiro, físico e do sistema de gestão, de informação e de controlo instituído, bem como a apreciação da legalidade e regularidade das operações efetuadas.

O trabalho desenvolvido assentou nos seguintes objetivos específicos:

- ◆ Caracterizar o POFC em termos de estrutura, objetivos e sua articulação com outros instrumentos;
- ◆ Apreciar a gestão global do POFC, no âmbito temporal definido para a auditoria, quanto aos aspetos da execução financeira e física, abordando a eficiência dos procedimentos utilizados pelo Secretariado Técnico, quer na gestão dos processos de candidatura, quer na análise e processamento dos pedidos de pagamento;
- ◆ Avaliar sobre a obrigatoriedade de prestação de contas autónoma pela Autoridade de Gestão ao Tribunal de Contas (TC), face ao enquadramento legal, orgânico e material do modelo de gestão financeira do Programa;
- ◆ Avaliar se o sistema de controlo interno e os controlos instituídos eram adequados face aos riscos identificados, e se se encontravam implementados no período de referência, com vista a garantir, designadamente, a salvaguarda dos ativos, a utilização económica e eficiente dos recursos e a legalidade e regularidade das operações efetuadas, bem como a fiabilidade, integralidade e exatidão dos registos das operações;
- ◆ Apreciar, através de testes substantivos, a legalidade e regularidade das operações integradas nas amostras selecionadas;
- ◆ Apreciar o cumprimento das recomendações formuladas no âmbito das auditorias aos sistemas de gestão e controlo do Programa.

2.2 – Entidades envolvidas

A auditoria decorreu junto das seguintes entidades:

- ◆ **Autoridade de Gestão do Programa Operacional Factores de Competitividade** (AG do POFC) – designada para gerir o Programa;
- ◆ **Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional (IFDR)** – Autoridade de certificação do FEDER, responsável pela gestão nacional deste Fundo e pela coordenação do respetivo controlo, por delegação da Autoridade de Auditoria;
- ◆ **Estrutura segregada de controlo do IFDR** – Entidade integrante da auditoria do QREN, nomeadamente no âmbito do FEDER;

- ◆ **Organismos Intermédios do POFC**, Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação (IPAMEI), Instituto do Turismo de Portugal (Turismo de Portugal), Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, EPE (AICEP), Agência de Inovação, SA (AdI), Agência para a Modernização Administrativa (AMA), Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) e Agência Nacional para a Cultura Científica e Tecnológica (Ciência Viva);
- ◆ **Beneficiários do POFC** – Organismos ou empresas, do sector público ou privado.

2.3 – Síntese metodológica

A auditoria foi desenvolvida segundo métodos e técnicas geralmente aceites e constantes do Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas. No desenvolvimento desta ação foram utilizados, nomeadamente, os seguintes procedimentos:

- ◆ Pesquisa e análise de documentos técnicos relativos ao POFC;
- ◆ No trabalho de campo recorreu-se a técnicas de observação, entrevistas, análises, cálculos, testes de procedimento, de conformidade e substantivos.

As amostras selecionadas tiveram em consideração três populações/universos: receitas (totalidade das transferências da UE para Portugal); pagamentos a beneficiários (registados no sistema de informação do POFC) e operações aprovadas.

Os movimentos de receita foram auditados na sua totalidade.

Os pagamentos¹ efetuados no período 2007-2010 (2.399 ocorrências) constituíram a população que serviu de base à amostragem dos pagamentos. Utilizando o método das unidades monetárias com os parâmetros de 2% de materialidade e 95% de nível de confiança², foi extraída uma amostra sobre a referida população. Em resultado obtiveram-se 17 ocorrências (valores altos) e 105 ocorrências (amostra geral), num total de 122 autorizações de pagamento e respetivos pagamentos no valor de € 387.246.582,21, representando 48,3% do total pago (€ 802.444.523,21).

Quanto às operações, em 31 de Dezembro de 2010 existiam 3.824 aprovadas, tendo sido selecionadas 8, em função da sua expressão financeira, da relação com os eixos prioritários e ainda da não existência de ações de controlo sobre as mesmas.

No quadro seguinte constam as entidades e o número de operações, de autorizações de pagamento e de pagamentos auditados, bem como as duas devoluções / anulações existentes.

¹ Pagamentos realizados pelo IFDR e pelos organismos intermédios pagadores (IAPMEI, FCT e TP).

² A fixação destes parâmetros teve em conta o resultado da avaliação efetuada ao sistema de controlo interno.



Quadro 1 – Síntese da amostra

Entidades	N.º de Operações	N.º de Autorizações de Pagamento	N.º Pagamentos	Aut. anulação/ devolução	Devoluções/ anulações
IFDR			25		
FCT		8	8		
AICEP	3	48		1	
AMA	1	5			
TP		5	5		
IAPMEI	1	31	84		2
AdI		5		1	
POFC	3	20			
Total da Amostra	8	122	122	2	2

2.4 – Condicionantes e limitações

O trabalho de campo decorreu dentro da normalidade, salientando-se a boa colaboração demonstrada pelos responsáveis e técnicos das entidades auditadas na disponibilização da informação e na prestação dos esclarecimentos solicitados.

2.5 – Exercício do contraditório

Nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto³, o relato de auditoria foi enviado, para contraditório, às seguintes entidades:

- ◆ Ministros de Estado e das Finanças e da Economia e do Emprego
- ◆ Autoridade de Gestão do Programa Operacional Factores de Competitividade;
- ◆ Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P. (IFDR);
- ◆ Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, E.P.E. (AICEP);
- ◆ Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação, I.P. (IPAMEI);
- ◆ Instituto do Turismo de Portugal, I.P. (Turismo de Portugal);
- ◆ Agência de Inovação, SA (AdI);
- ◆ Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P. (FCT);
- ◆ Agência para a Modernização Administrativa, I.P. (AMA).

³ Na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

Destas entidades apenas responderam a Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, a Fundação para a Ciência e a Tecnologia e o Turismo de Portugal.

As alegações apresentadas foram, nas partes pertinentes, incorporadas no texto deste Relatório, sendo apresentadas integralmente no Anexo V, a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório.



3 – PARTE EXPOSITIVA

3.1 – Enquadramento

No que diz respeito ao Tema Factores de Competitividade⁴, o QREN estabeleceu as seguintes prioridades:

“Factores de Competitividade que visam a eficiência e a qualidade das instituições públicas, permitindo a redução dos custos públicos de contexto, incluindo os da administração da justiça, bem como a provisão de estímulos à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico, incentivos à modernização e internacionalização empresariais, incentivos ao investimento directo estrangeiro qualificante, apoio à investigação e desenvolvimento e promoção da sociedade da informação e do conhecimento.”

A intervenção do QREN não se esgota na Agenda Operacional Factores de Competitividade⁵, estabelecendo relações de complementaridade com as restantes agendas (Potencial Humano e Valorização do Território), que intervêm nos domínios da qualificação das pessoas e do território.

O modelo de governação do POFC compreende a Comissão Ministerial de Coordenação (órgão de direcção política), a Autoridade de Gestão⁶, composta pela Comissão Directiva⁷ e por um Secretariado Técnico⁸ (órgão de gestão) e a Comissão de Acompanhamento (órgão de acompanhamento)⁹.

⁴ O tema Factores de competitividade é organizado em quatro domínios transversais: “O tecido empresarial, internacionalização e empreendedorismo; A I&D, inovação e sociedade da informação; A envolvente de apoio à competitividade empresarial; Os custos públicos de contexto”.

⁵ “A Agenda Operacional Factores de Competitividade do QREN assume como seu objectivo central, a contribuição para a promoção de níveis de crescimento económico que assegurem a retoma sustentada da trajectória da convergência real da economia portuguesa com a UE, baseada na competitividade do país e das suas regiões, das empresas e dos territórios”.

⁶ Assegura as responsabilidades e competências nos termos do artigo 60.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 e do artigo 45.º do Decreto-Lei n.º 312/2007, na versão do Decreto-Lei n.º 74/2008, que o republicou. A estrutura de missão responsável pelo exercício das funções da Autoridade de Gestão do POFC foi criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/2007, de 12 de Outubro, com efeitos a 1 de Agosto, através da qual foram também nomeados o presidente e os vogais executivos da Comissão Directiva. Esta Resolução determina ainda que a Comissão Directiva do POFC assegure a articulação com as Comissões Directivas dos PO Regionais, visando a eficácia na gestão coordenada dos Sistemas de Incentivos ao investimento empresarial apoiados pelo FEDER.

⁷ Constituída por um presidente, e por dois vogais executivos, nomeados pela referida Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/2007, de 12 de Outubro.

⁸ A Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/2008, de 13 de Fevereiro, estabelece para o Secretariado Técnico do POFC uma dimensão máxima de 85 elementos (8 secretários técnicos, 64 técnicos superiores, 9 assistentes técnicos e 4 assistentes operacionais). Tem por missão apoiar tecnicamente o Gestor e a Comissão Directiva no exercício das suas competências.

⁹ Assegura a eficácia e a qualidade da execução do PO. É composta por (artigo 42.º do Decreto-Lei n.º 312/2007): Gestor, que preside, e restantes membros da Comissão Directiva; um representante de cada membro da Comissão Ministerial de Coordenação; um representante de cada Organismo Intermédio; um representante da Autoridade de Certificação; um representante da Associação Nacional de Municípios Portugueses; um representante da Associação Nacional de Freguesias; quatro representantes dos parceiros económicos e sociais; um representante da área da igualdade de género.

3.2 – Caracterização do POFC

O Programa Operacional Factores de Competitividade (COMPETE) é um dos três programas temáticos do QREN¹⁰, inserido no objetivo Convergência e foi aprovado a 5 de Outubro de 2007, pela Decisão C (2007) 4623, da Comissão Europeia.

O POFC é um programa dirigido à economia e às empresas, visando a melhoria sustentada da competitividade da economia portuguesa num contexto de mercado global, intervindo sobre dimensões consideradas estratégicas, como a inovação, o desenvolvimento científico e tecnológico, a internacionalização, o empreendedorismo e a modernização da Administração Pública. Assume como prioridades:

- *Qualificar o tecido produtivo, por via do upgrading do perfil de especialização e dos modelos empresariais;*
- *Estimular a orientação para os mercados internacionais do conjunto da economia portuguesa, por via do incremento da produção transacionável ou internacionalizável;*
- *Qualificar a Administração Pública e tornar mais eficiente a ação do Estado, por via da modernização da Administração Pública e da promoção de uma cultura de serviço público centrado no cidadão e nas empresas;*
- *Promover uma economia baseada no conhecimento e na inovação, por via do estímulo ao desenvolvimento científico e tecnológico e do fomento do empreendedorismo.*

Para a prossecução dos objetivos o programa foi estruturado em 6 Eixos prioritários¹¹, dispondo de quatro tipos de instrumentos: Sistemas de Incentivos ao investimento das empresas; Mecanismos de Engenharia Financeira; Apoios a Ações Coletivas; e Apoios a Ações Públicas.

Relativamente ao âmbito territorial, os apoios do Programa aplicam-se às regiões de Portugal continental do Objetivo Convergência, ou seja, Norte, Centro e Alentejo.

Os beneficiários do POFC apresentam a seguinte tipologia: empresas de média e grande dimensão; entidades de ensino superior e do sistema científico e tecnológico; laboratórios do Estado e laboratórios associados; entidades de interface e assistência tecnológica empresarial; instituições públicas participantes no Fundo de Apoio ao Financiamento à Inovação; entidades da administração pública central; entidades públicas e sector empresarial local; entidades privadas sem fins lucrativos.

3.3 – Avaliação do Controlo Interno

No decurso dos trabalhos de auditoria foi analisado o sistema de controlo interno existente, quer através da análise e avaliação dos sistemas e fluxos de informação envolvidos, quer através da realização de entrevistas, do exame de alguns processos relativos às atividades do POFC e da realização de testes de procedimento e de conformidade.

A equipa de auditoria utilizou uma matriz de risco, baseada em indicadores relevantes em cada área de trabalho, procurando estimar a probabilidade de erros ou vícios que agravassem os riscos inerentes e de controlo. O resultado das matrizes adotadas indicaram um nível elevado da qualidade

¹⁰ Programa Operacional Temático Factores de Competitividade (FEDER), Programa Operacional Temático Potencial Humano (FSE) e Programa Operacional Temático Valorização do Território (FEDER e Fundo de Coesão).

¹¹ No Anexo I encontra-se um quadro com uma breve descrição dos Eixos prioritários e um diagrama de contexto do POFC.



e amplitude dos procedimentos definidos e um nível regular do sistema de controlo interno, após realização dos respetivos testes.

3.4 – Plano de Financiamento do POFC

Nos termos da programação, o POFC prevê um investimento total de € 5.510,6 milhões, correspondendo a um financiamento FEDER de € 3.103,8 milhões (56,3%)¹² e a uma despesa pública nacional no montante de € 685,5 milhões (12,4%).

O quadro seguinte evidencia a estrutura do plano de financiamento aprovado por Eixo prioritário.

Quadro 2 – Plano de financiamento do POFC por eixo

(mil euros)

Eixo	Financiamento Total		Financiamento Comunitário (FEDER)		Financiamento Nacional		Taxa de Financiamento Comunitário (%)
	Montante	Estrutura %	Montante	Estrutura %	Público	Privado	
Eixo I - Conhecimento e Desenvolvimento Tecnológico	773 800	14,0	500 000	16,1	150 000	123 800	64,6
Eixo II - Inovação e Renovação do Modelo Empresarial e do Padrão de Especialização	2 760 000	50,1	1 220 000	39,3		1 540 000	44,2
Eixo III - Financiamento e Partilha de Risco da Inovação	514 286	9,3	360 000	11,6	154 286		70,0
Eixo IV - Administração Pública Eficiente e de Qualidade	978 571	17,8	685 000	22,1	293 571		70,0
Eixo V - Redes e Acções Colectivas de Desenvolvimento Empresarial	371 429	6,7	260 000	8,4	53 929	57 500	70,0
Eixo VI - Assistência Técnica	112 556	2,0	78 789	2,5	33 767		70,0
Total	5 510 641	100,0	3 103 789	100,0	685 552	1 721 300	56,3

Fonte: POFC

Os eixos prioritários mais representativos são o *II – Inovação e Renovação do Modelo Empresarial e do Padrão de Especialização* (50,1%) e o *IV – Uma Administração Pública Eficiente e de Qualidade* (17,8%), os quais em conjunto representam cerca de 67,9% do financiamento total. Relativamente ao financiamento comunitário, os mesmos eixos representam 39,3% e 22,1%, respetivamente, num total de 61,4% do total do FEDER programado.

No quadro seguinte consta a distribuição dos montantes previstos de financiamento comunitário plurianual, o qual é sempre crescente ao longo do período, variando entre 13,5% (2007) e 15,1% (2013).

¹²O POFC mobiliza 14,4% dos fundos estruturais previstos para o QREN e cerca de 26,0% do FEDER.

Quadro 3 – Planeamento financeiro comunitário plurianual

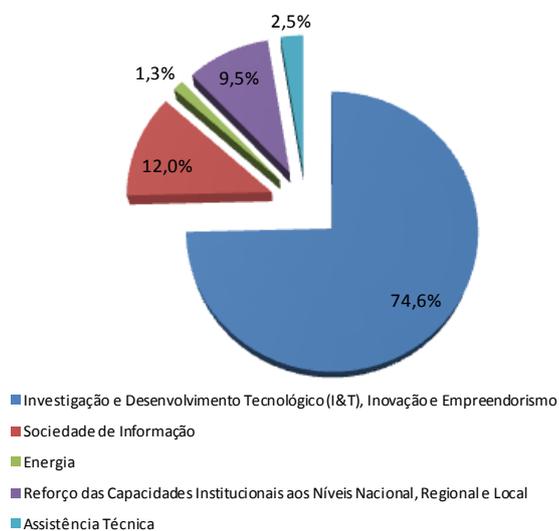
(mil euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Montante	417 497	425 847	434 364	443 051	451 912	460 950	470 169	3 103 789
%	13,5	13,7	14,0	14,3	14,6	14,9	15,1	100,0

Fonte: POFC – Descrição do Programa.

A distribuição do financiamento por Tema Prioritário¹³ prevê uma contribuição do POFC de cerca de 87,9% (€ 2.728,7 milhões) da totalidade da sua dotação comunitária para a Estratégia de Lisboa (EARMARKING)¹⁴. A previsão da repartição por Tema Prioritário (EARMARKING) está refletida no gráfico seguinte, destacando-se o Tema: “Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (I&T), Inovação e Empreendedorismo”, representando cerca de 74,6% (€ 2.316 milhões) do total da sua dotação comunitária.

Gráfico 1 – Previsão do financiamento comunitário por Tema Prioritário



Fonte POFC – Descrição do Programa.

3.5 – Execução do POFC

Neste ponto analisam-se as realizações física e financeira do POFC a 31 de Dezembro de 2010¹⁵.

¹³Cfr. quadro 28 do Anexo II.

¹⁴“A codificação em temas prioritários conduz à identificação dos compromissos em investimentos earmarking, um dos elementos chave na relação entre a Estratégia de Lisboa e a Política de Coesão. Earmarking significa identificar áreas específicas de investimento que reforcem diretamente a competitividade e a criação de emprego em investigação e inovação, em capital humano e em iniciativas empresariais, para citar apenas aquelas que cruzam com o POFC”.

¹⁵Dados extraídos do SI POFC em Março de 2011.



3.5.1 – Candidaturas

3.5.1.1 – Apresentação e Receção de Candidaturas

O processo de apresentação de candidaturas aos diferentes instrumentos operacionais do POFC inicia-se, em regra, através de concursos¹⁶, ou seja, através da publicação de avisos, editais para apresentação de candidaturas e convites.

Os avisos para apresentação de candidaturas (AAC) são definidos pela Autoridade de Gestão¹⁷ em articulação com os OI envolvidos e com a Comissão de Seleção no caso de Sistemas de Incentivos¹⁸, e, na sequência, publicitado no portal do PO e no *site* Incentivos QREN.

Todas as candidaturas, elaboradas pelos potenciais beneficiários, são remetidas via Internet¹⁹, através de formulários eletrónicos.

A análise²⁰ das candidaturas é realizada²¹ pelo secretariado técnico do POFC ou, nas situações em que há delegação de competências, pelo respetivo OI. Posteriormente a uma primeira análise, e caso os requisitos sejam satisfeitos, procede-se ao apuramento do Mérito do Projeto²² através da aplicação dos critérios de seleção estabelecidos pela Comissão de Acompanhamento do POFC. O projeto pode ser considerado não elegível, caso não se verifique o cumprimento das condições previstas.

No caso das tipologias de operações cuja apresentação de candidaturas decorra de convite público prévio da Autoridade de Gestão, o processo de análise pode ter mais uma fase de negociação com o convidado, tendo como intuito assegurar a conformidade das operações com as condições fixadas no convite e com os objetivos subjacentes.

A aprovação das candidaturas analisadas é feita pela Comissão Diretiva da AG do POFC. A decisão é tomada com base numa informação interna do Secretariado Técnico, a qual leva em consideração os pareceres dos Organismos Intermédios, a confirmação/validação do Secretariado

¹⁶Nos termos dos regulamentos específicos, para algumas tipologias de projetos a apresentação de candidaturas não se encontra sujeita ao regime de concursos, processando-se a sua apresentação em contínuo, designadamente no caso de Projetos do Regime Especial (previstos no SI Inovação e SI I&DT) e de Projetos de Interesse Estratégico (previstos no SI Inovação) ou mediante convite público prévio da Autoridade de Gestão, obrigatoriamente no caso das operações globais (previstas no SAMA), nas candidaturas apresentadas pelas entidades promotoras ao SAFPRI, para efeitos de participação no FINOVA ou de participação direta nos instrumentos de financiamento e, potencialmente, no caso do Sistema de Apoio a Ações Coletivas.

¹⁷No aviso, para além da identificação dos objetivos e prioridades relativos ao Aviso, explicita-se claramente a metodologia de apuramento do mérito dos projetos e estabelece-se a data limite para comunicação da decisão aos promotores.

¹⁸A abertura dos concursos no âmbito dos Sistemas de Incentivos é objeto de programação anual, através da elaboração de um plano anual de avisos de abertura de concursos a aprovar por despacho conjunto dos atuais Ministro da Economia e Emprego e da Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território.

¹⁹Não são aceites as candidaturas rececionadas sob qualquer outra forma.

²⁰No processo de análise verificam-se vários itens, designadamente: condições de enquadramento; condições de admissibilidade e aceitação do promotor; condições de admissibilidade e aceitação do projeto; apuramento dos montantes do investimento total; despesas elegíveis; e incentivo.

²¹A informação base para esta análise é a inscrita no formulário de candidatura e para o efeito é utilizada uma ferramenta informática: “Ferramenta de Análise e Cálculo de Incentivo” (FACI).

²²Os projetos são ordenados em termos do mérito atribuído, sendo executados prioritariamente por essa ordem. Um Projeto pode ter mérito suficiente e ser aprovado mas nunca ser executado por existirem outros com mais mérito.

Técnico e, no caso dos sistemas de incentivos, os pareceres da Comissão de Seleção²³. Posteriormente à decisão tomada e correspondente registo no Sistema de Informação, por parte da Autoridade de Gestão, a concessão do apoio é formalizada através de contrato ou termo de aceitação²⁴, a celebrar entre o Promotor(es) e a Autoridade de Gestão e/ou o Organismo Intermédio²⁵.

3.5.1.2 – Candidaturas

Desde o início do Programa foram rececionadas 9.789 candidaturas, envolvendo um investimento total de € 14.901,2 milhões²⁶.

Analisando o ritmo das candidaturas rececionadas, destacam-se os anos de 2008 e de 2009 com 22,9% (2.240) e 67,7% (6.627) que, no seu conjunto, representam 90,6% (8.867) da totalidade das candidaturas rececionadas. Relativamente ao investimento proposto destacam-se também esses anos, com 48,0% (€ 7.150,6 milhões) e 34,0% (€ 5.060,8 milhões), representando 81,9% (€ 12.211,4 milhões) no seu conjunto.

Durante o ano de 2010 foram rececionadas 867 candidaturas com um investimento total de € 2.408,5 milhões. No quadro seguinte apresentam-se as candidaturas rececionadas e o correspondente investimento proposto.

Quadro 4 – Candidaturas rececionadas por Eixo Prioritário (2007-2010)

(mil euros)

Eixo	Candidaturas (2010)		Candidaturas (2007-2010)	
	N.º	Investimento	N.º	Investimento
Eixo I - Conhecimento e Desenvolvimento Tecnológico	200	311 769	6 895	2 004 351
Eixo II - Inovação e Renovação do Modelo Empresarial e do Padrão de Especialização	442	1 506 483	2 132	11 142 139
Eixo III - Financiamento e Partilha de Risco da Inovação	26	286 552	31	500 252
Eixo IV - Administração Pública Eficiente e de Qualidade	80	187 361	336	797 549
Eixo V - Redes e Acções Colectivas de Desenvolvimento Empresarial	111	99 899	363	394 496
Eixo VI - Assistência Técnica	8	16 525	32	62 410
Total - POFC	867	2 408 590	9 789	14 901 197

Fonte: POFC e Relatório de Execução 2010

O gráfico seguinte²⁷ mostra a distribuição das candidaturas por eixos.

²³ A Comissão de Seleção é composta pelas Autoridades de Gestão do POFC e dos Programas Operacionais Regionais do Continente e representantes dos Organismos Intermédios envolvidos nesses sistemas de incentivos. Esta Comissão emite parecer sobre todas as propostas de decisão de financiamento apresentadas, as quais ficam expressas nas respetivas atas. Na sequência, é produzida uma Informação Interna, dirigida à Comissão Diretiva do POFC, com a proposta de financiamento dos projetos apreciados favoravelmente, bem como com a confirmação da proposta dos projetos considerados não elegíveis.

²⁴ As minutas-tipo dos contratos ou dos termos de aceitação foram aprovados previamente pela Autoridade de Gestão e, nalguns casos, homologados pela Comissão Ministerial de Coordenação do POFC.

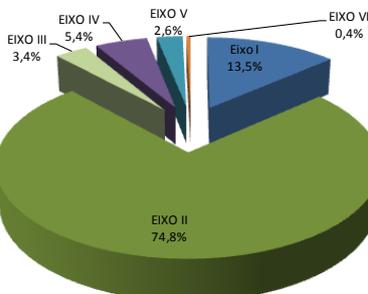
²⁵ Confirmados e validados os requisitos exigidos, a Autoridade de Gestão e/ou o Organismo Intermédio envia ao Promotor o contrato para assinatura.

²⁶ Cfr. quadro n.º 29 do Anexo II.

²⁷ Resultante do quadro n.º 29 do Anexo II, onde se apresentam as candidaturas rececionadas por anos e por Eixo.



Gráfico 2 – Candidaturas rececionadas por Eixo Prioritário (2007-2010)



Fonte: POFC

Neste âmbito destacam-se os Eixos I e II, verificando-se que o POFC centrou-se nos instrumentos de apoio directo às empresas, através dos concursos do SI I&DT do Eixo I, do *SI Inovação e do SI Qualificação e Internacionalização das PME* do Eixo II. O primeiro, pelo facto do número de candidaturas representar 70,4% (6.895)²⁸ e o montante do investimento apenas 13,5% (€ 2.004,4 milhões) do total. O segundo, embora o número de candidaturas represente apenas 21,8% do total (2.132), o correspondente montante ascende aos 74,8% (€ 11.142,1 milhões) do total.

A taxa de aprovação²⁹ das candidaturas rececionadas situa-se nos 39,1%, destacando-se os Eixos VI e III com 93,8% e 90,3%, respetivamente.

O quadro seguinte mostra as candidaturas rececionadas e aprovadas por Eixo prioritário.

Quadro 5 – Candidaturas rececionadas e aprovadas

Eixo	Candidaturas		Aprovadas		Taxa Aprovação
	N.º	%	N.º	%	
I	6 895	70,4	2 198	57,5	31,9
II	2 132	21,8	1 239	32,4	58,1
III	31	0,3	28	0,7	90,3
IV	336	3,4	158	4,1	47,0
V	363	3,7	171	4,5	47,1
VI	32	0,3	30	0,8	93,8
Total	9 789	100,0	3 824	100,0	39,1

Fonte: POFC

O quadro seguinte apresenta as operações e investimento aprovados no período de 2007-2010 e no ano de 2010.

²⁸ Este volume de candidaturas resultou, essencialmente, da submissão de um elevado número de candidaturas ao SAESCTN (Sistema de Apoio a Entidades do Sistema Científico e Tecnológico Nacional), e em particular aos dois concursos para apresentação de Projetos de Investigação Científica e Desenvolvimento Tecnológico (IC&DT) em todos os domínios científicos, lançados no final de 2008 e de 2009. Pelo objectivo e âmbito alargado, estes concursos registam sempre um elevado nível de procura.

²⁹ Candidaturas aprovadas / Candidaturas rececionadas.

Quadro 6 – Operações e investimento aprovados por Eixo (2007-2010) e 2010

(mil euros)

Eixo	Operações e Investimento Aprovados (2007-2010)					Operações e Investimento Aprovados (2010)				
	Operações Aprovadas		Inv. Elegível		FEDER	Operações Aprovadas		Inv. Elegível		FEDER
	N.º	%	Montante	%		N.º	%	Montante	%	
I	2 198	57,5	691 557	10,8	397 513	1 284	70,4	354 742	21,4	205 069
II	1 239	32,4	4 592 275	71,8	1 410 384	402	22,0	865 916	52,2	362 646
III	28	0,7	476 322	7,4	291 791	25	1,4	276 622	16,7	152 001
IV	158	4,1	399 074	6,2	206 733	24	1,3	55 921	3,4	29 229
V	171	4,5	192 570	3,0	133 451	73	4,0	79 272	4,8	52 644
VI	30	0,8	46 110	0,7	32 277	16	0,9	26 827	1,6	18 376
Total	3 824	100,0	6 397 910	100,0	2 472 148	1 824	100,0	1 659 300	100,0	819 964

Fonte: POFC e Relatório de Execução de 2010.

O número de operações aprovadas em 2010 (1.824) corresponde a 47,7% do número total (3.824) de operações aprovadas no período 2007-2010. Em termos de montantes, o investimento elegível e o financiamento comunitário FEDER, aprovados em 2010, representam 25,9% (€ 1.659,3 milhões) e 33,2% (€ 819,9 milhões), respetivamente. No quadro seguinte apresentam-se as operações aprovadas por fase de candidatura.

Quadro 7 – Operações aprovadas por fase de candidatura (2007-2010)

(mil euros)

Fase de Candidatura	Dotação Prevista em Concurso	Operações Aprovadas		
		N.º Operações	Investimento Elegível	Incentivo
1.ª Fase de 2007	212.500	280	648.236	280.615
1.ª Fase de 2008	297.500	274	460.756	201.702
2.ª Fase de 2008	256.750	1.056	440.957	247.890
1.ª Fase de 2009	415.950	505	615.536	340.534
2.ª Fase de 2009	342.416	773	716.216	394.923
1.ª Fase de 2010	50.880	123	82.709	39.426
2.ª Fase de 2010	410.796	24	59.058	30.770
Não Enquadráveis em Concursos		789	3.374.442	936.290
Total POFC	1 86 792	3 824	6 397 910	2 472 148

Fonte: POFC – Relatório de execução de 2010.

Do quadro anterior destaca-se o montante do investimento elegível relativo a operações “Não Enquadráveis em Concursos” (52,7%). Este montante engloba valores correspondentes a grandes projetos inseridos no SI Inovação.



3.5.2 – Execução Financeira

A execução do POFC teve início em 2008³⁰. Relativamente à evolução da execução verificou-se que nesse ano foram executados cerca de € 67 milhões de despesa elegível à qual corresponde cerca de € 36 milhões de despesa pública.

As taxas de realização³¹ relativas à despesa elegível, à despesa pública e ao FEDER fixaram-se nos 3,1%, 4,2% e 4,8%, respetivamente. A taxa de execução financeira³² do FEDER atingiu 4,2%.

A execução tem vindo a aumentar. Até final de 2009, a despesa elegível, a despesa pública e o FEDER, ascenderam a cerca de € 806 milhões, € 354 milhões e € 306 milhões e as taxas de realização atingiram 21,1%, 19,4% e 19,7%, respetivamente. A taxa de execução financeira do FEDER foi de 24,3%.

Até final de 2010 a execução da despesa elegível, da despesa pública e do FEDER cifraram-se, respetivamente, nos montantes de € 1.711 milhões, € 776 milhões e de € 690 milhões e as taxas de realização fixaram-se nos 26,7%, 26,2% e de 27,9%. A taxa de execução financeira do FEDER atingiu 22,2%.

O quadro seguinte mostra a evolução de execução no período de 2007-2010.

Quadro 8 – Evolução da execução acumulada por anos

(milhões de euros)

Ano	Despesa Elegível	Despesa Pública Acumulada		FEDER Acumulado	
		Montante	%	Montante	%
2008	67	36	4,6	36	5,2
2009	806	354	45,5	306	44,3
2010	1 711	776	100,0	690	100,0

Fonte: POFC

As operações aprovadas³³ no âmbito do POFC³⁴, correspondem a um montante de investimento aprovado de € 7.432,9 milhões, dos quais € 6.397,9 milhões se referem ao investimento elegível e € 2.472,1 milhões ao FEDER.

Face ao valor do investimento elegível e ao valor do financiamento comunitário previsto para o período 2007-2013, a taxa de execução financeira foi de 31,1%³⁵ e de 22,2%³⁶, respetivamente. Contudo, considerando o montante aprovado, a taxa de compromisso³⁷ foi de 116,1% e de 79,6%.

³⁰ Com a aprovação do POFC a 5 de Outubro de 2007, a execução deste ano centrou-se na receção de candidaturas.

³¹ Montante executado acumulado (despesa validada) / montante aprovado acumulado.

³² Indicador de gestão que relaciona a despesa validada face à programação financeira para um dado ano ou período de tempo.

³³ Em 2007, não existiu qualquer aprovação de operações no POFC, sendo o ano de 2008 o primeiro ano efetivo de execução do POFC.

³⁴ Cfr. quadro n.º 30 do Anexo II que apresenta os montantes orçamentados, aprovados e executados por Eixo Prioritário.

³⁵ Destacam-se os Eixos II (50,0%) e IV (4,5%), valor mais elevado e mais baixo, respetivamente.

³⁶ Destacam-se os Eixos II (38,0%) e IV (3,2%), valor mais elevado e mais baixo, respetivamente.

³⁷ Despesa aprovada / despesa programada.

De realçar que no Eixo II esta taxa é de 166,4% e de 115,6%, justificadas pelas elevadas verbas aprovadas face à programação.

Tomando como referência os valores aprovados e executados, a taxa de realização³⁸ do investimento elegível e do FEDER situa-se nos 26,7% e 27,9%, respetivamente.

No quadro seguinte apresenta-se a distribuição, por Eixo, do investimento aprovado, bem como a respetiva despesa executada, até 2010.

Quadro 9 – Distribuição do investimento aprovado e executado por Eixo

(mil euros)

Eixo	Operações Aprovadas		Investimento Aprovado					Investimento Executado				Pagamentos	Taxa de Realização	
			Total Aprovado		Inv. Elegível		FEDER	Despesa Elegível		FEDER	Despesa Pública		Desp. Elegível	FEDER
	N.º	%	Montante	%	Montante	%		Montante	%					
I	2 198	57,5	774 283	10,4	691 557	10,8	397 513	83 876	4,9	61 598	72 587	86 190	12,1	15,5
II	1 239	32,4	5 426 596	73,0	4 592 275	71,8	1 410 384	1 379 448	80,6	464 060	464 060	493 607	30,0	32,9
III	28	0,7	476 634	6,4	476 322	7,4	291 791	150 749	8,8	105 524	150 749	132 514	31,6	36,2
IV	158	4,1	479 500	6,5	399 074	6,2	206 733	44 001	2,6	21 887	44 001	32 592	11,0	10,6
V	171	4,5	219 363	3,0	192 570	3,0	133 451	40 676	2,4	28 755	32 390	42 227	21,1	21,5
VI	30	0,8	56 554	0,8	46 110	0,7	32 277	12 391	0,7	8 673	12 391	13 721	26,9	26,9
Total	3 824	100,0	7 432 930	100,0	6 397 910	100,0	2 472 148	1 711 141	100,0	690 497	776 178	800 852	26,7	27,9

Fonte: POFC.

Tal como em relação às candidaturas, também em termos de operações e investimento aprovados, destacam-se o Eixo I – *Conhecimento e Desenvolvimento Tecnológico*, pelo maior número de operações aprovadas (2.198, ou seja 57,5%) e o Eixo II – *Inovação e Renovação do Modelo Empresarial e do Padrão de Especialização*, pelos montantes envolvidos, € 4.592,3 milhões de investimento elegível aprovado (71,8%)³⁹, a que correspondeu a uma participação FEDER de cerca de € 1.410,4 milhões. Estes dois Eixos, no seu conjunto, detêm cerca de 89,9% e 82,6% das operações aprovadas e investimento elegível aprovado, respetivamente.

Em termos de execução os Eixos II e III representam 80,6% (€ 1.379,4 milhões) e 8,8% (€ 150,7 milhões) da despesa elegível executada, correspondendo a uma taxa de execução financeira de 50,0% e 29,3%, respetivamente.

Relativamente aos Temas Prioritários, destacam-se o 07 - *Investimento em empresas diretamente ligadas à investigação e à inovação* e o 08 - *Outros investimentos em empresas*, com 51,1% e 20,7% do investimento elegível aprovado e 34,4% e 46,0% do mesmo investimento executado⁴⁰. Ambos são responsáveis por 70,7% e 80,5% do investimento elegível aprovado e executado respetivamente,

³⁸ Despesa validada / despesa aprovada.

³⁹ Os montantes elevados prendem-se pelo facto de o instrumento “SI Inovação – Sistema de Incentivos à Inovação” integrado no Eixo II ser dirigido a operações de média e grande dimensão, em que o objetivo incide na inovação do tecido empresarial pela via da produção de novos bens, serviços e processos que suportem a progressão das empresas na cadeia de valor e o reforço da sua orientação para os mercados internacionais, bem como o estímulo ao empreendedorismo qualificado e ao investimento estruturante em novas áreas com potencial de crescimento.

⁴⁰ Cfr. quadro n.º 31 do Anexo II.



traduzindo a aposta estratégica do POFC na promoção de níveis de crescimento económico baseada na competitividade das empresas.

Constata-se ainda que 99,3% do investimento elegível aprovado (€ 6.351,8 mil) e executado (€ 1.698,8 mil) são dirigidos à prossecução de objetivos comuns à Estratégia de Lisboa, apresentando uma evolução acima do previsto (87,9%).

Nos gráficos seguintes apresenta-se distribuição do investimento elegível executado por região⁴¹, NUT II e por OI⁴².

Gráfico 3 – Investimento elegível executado por região (NUT II)

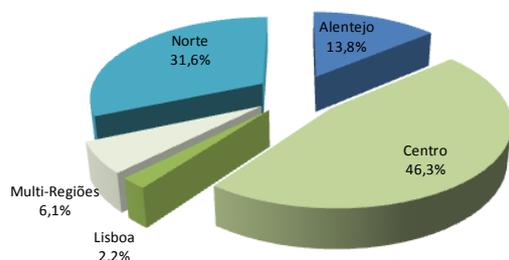
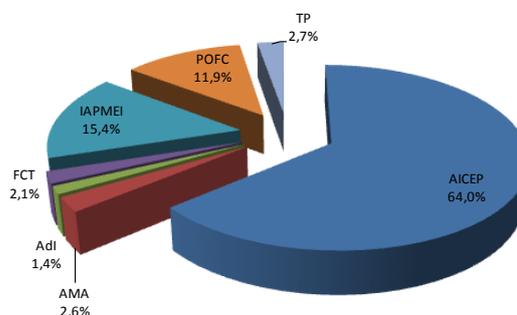


Gráfico 4 – Investimento elegível executado por OI



É de realçar que as regiões do Centro e do Norte são responsáveis por cerca de 77,9% (€ 1.332,6 milhões) do total do investimento elegível executado, 46,3% (€ 792,5 milhões) e 31,6% (€ 540,1 milhões), respetivamente.

Quanto aos OI verificou-se que a AICEP, embora tenha intervenção apenas em 12,3% das operações (469), foi responsável por 64,0% (€ 1.094,4 milhões) do investimento elegível executado. Esta situação deve-se ao facto da AICEP intervir em operações de média e grande dimensão.

Quanto à dimensão do promotor destacam-se em termos de execução os “não PME” e as “pequenas empresas”, com 63,1% (€ 1.079,5 milhões) do investimento elegível executado⁴³.

Considerando o “tipo de promotor” verificou-se que as “sociedades anónimas” e as “sociedades por quotas” são as mais representativas, envolvendo cerca de 62,5% (€ 4.646,4 milhões) e 12,9% (€ 958,6 milhões) do investimento total aprovado e 62,1% (€ 1.062,7 milhões) e 15,3% (€ 262,0 milhões) do investimento elegível executado, respetivamente⁴⁴.

No gráfico seguinte⁴⁵ apresenta-se a distribuição por sector do investimento elegível executado.

⁴¹ Cfr. quadro n.º 32 do Anexo II - Montantes aprovados e executados por Região.

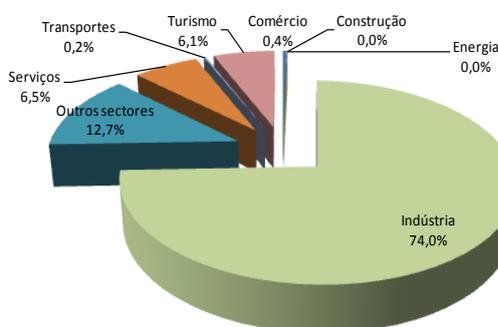
⁴² Cfr. quadro n.º 33 do Anexo II - distribuição por OI, do investimento aprovado e executado.

⁴³ Cfr. quadro n.º 34 do Anexo II - Distribuição por dimensão do promotor, do investimento aprovado e executado.

⁴⁴ Cfr. quadro n.º 35 do Anexo II - Distribuição do investimento aprovado e executado por tipo de promotor.

⁴⁵ Cfr. quadro n.º 36 do anexo II - Montantes aprovados e executados por Sector.

Gráfico 5 – Investimento elegível executado por Sector



É de realçar o sector da indústria que é responsável por 74,0% (€ 1.266,7 milhões) do total do investimento elegível executado.

3.5.2.1 – Aplicação da “regra n+3 / n+2”

O Regulamento CE 1083/2006, do Conselho, de 31 de Julho, previu a anulação automática das dotações comunitárias que não fossem utilizadas até 31 de Dezembro do segundo ano seguinte ao ano a que respeitavam. Para os países com PIB inferior a 85% da média comunitária, o que era o caso de Portugal, a anulação só ocorreria a 31 de Dezembro do terceiro ano seguinte, nos anos de 2007 a 2010. Esta regra⁴⁶ foi objeto de alteração pelo Regulamento CE 539/2010, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Junho, distribuindo pelos anos de 2008 a 2013 o montante da dotação de 2007, para efeitos de aplicação da regra da anulação automática. Isto significa que só em relação a 31 de Dezembro de 2011 será apurada pela primeira vez, no âmbito do QREN, a utilização das dotações comunitárias, incidindo sobre a dotação de 2008 acrescida de um sexto da dotação de 2007. No caso do POFC este montante corresponde a cerca de € 495,4 milhões⁴⁷. Considerando o valor certificado, relativo ao FEDER, até 31 de Dezembro de 2010 (€ 588,6 milhões)⁴⁸, podemos concluir que em relação a 2008 não irá verificar-se perda de financiamento comunitário.

3.5.3 – Execução Física

No âmbito do QREN, foi estabelecido pelas instâncias comunitárias um conjunto de indicadores de realização e de resultado, de forma a sistematizar informação comparável e agregável à escala nacional e comunitária. Ainda se definiu um Sistema de Indicadores Comuns Nacionais para a Agenda Factores de Competitividade.

No quadro seguinte destacam-se alguns valores, apurados a 31 de Dezembro de 2010, relativos a indicadores mais relevantes em termos de cumprimento de metas. É de realçar que todos esses

⁴⁶ Artigo 93.º e seguintes do Regulamento.

⁴⁷ € 425,8 milhões (verba de 2008) + € 69,6 milhões (correspondente a 1/6 da verba de 2007).

⁴⁸ O montante FEDER executado é de 690,5 milhões.



indicadores registavam uma realização já superior à meta estabelecida para 2015, o que põe em causa as metas estabelecidas⁴⁹.

Quadro 10 – Indicadores físicos mais relevantes

Eixo	Indicadores Eixo (alínea c) do n.º 1 do artigo 37.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006)		2010	2015
I	Relevância do I&D empresarial (Investimento de I&D empresarial) / (Investimento total em I&D)	Realização - Contratada	73%	
		Metas	35%	40%
	Relevância das actividades de I&D em consórcio (Investimento de I&D em cooperação) / (Investimento total em I&D)	Realização - Contratada	49%	
		Metas	12%	15%
II	Incentivo à inovação produtiva (Investimento total de operações inovadoras) / (Investimento total de empresas)	Realização - Contratada	91%	
		Metas	55%	67%
	Incremento na cadeia de valor em sectores maduros (Investimento total de operações inovadoras em sectores de média-baixa e baixa tecnologia) / (Investimento total em sectores de média-baixa e baixa tecnologia)	Realização - Contratada	86%	
		Metas	50%	60%
	Orientação para a produção transaccionável e internacionalizável (Investimento em sectores de produção transaccionável e internacionalizável) / (Investimento total de empresas)	Realização - Contratada	96%	
		Metas	80%	80%
III	Empresas criadas nos sectores com potencial de crescimento (Investimento em empresas criadas em sectores intensivos em conhecimento e média-alta e alta tecnologia) / (Investimento Total em empresas criadas)	Realização - Contratada	76%	
		Metas	50%	50%
	Apoio a operações estruturantes em sectores com potencial de crescimento (Investimento estruturante de raiz em sectores intensivos em conhecimento e média-alta e alta tecnologia) / (Investimento total de operações estruturantes apoiadas)	Realização - Contratada	53%	
		Metas	15%	20%
Qualidade do capital de risco (Investimento realizado em capital semente) / (Investimento total realizado no âmbito do Capital de Risco)	Realização - Contratada	100%		
	Metas	33%	33%	
IV	Garantias prestadas às PME	Realização - Contratada	3.741	
		Metas	1.500	1.500
	Proximidade - Criação de centros multiserviços (Nº de centros de atendimento multiserviços abertos em território nacional)	Realização - Contratada	608	
		Metas	60	200
	Simplificação - Criação de pontos únicos de contacto (nº de pontos únicos de contacto - Internet, presencial ou telefónico - criados)	Realização - Contratada	329	
		Metas	10	20
Desmaterialização - Aumento do nível de utilização de processos administrativos não presenciais ((Nº de cidadãos e/ou empresas utilizadores de serviços públicos nos canais Internet e telefone - valor final após conclusão de intervenção apoiada)/(Nº de cidadãos e/ou empresas utilizadores de serviços públicos nos canais Internet e telefone - valor base anterior ao início da intervenção apoiada) - 1)	Realização - Contratada	123%		
	Metas	30%	50%	
V	Reforço do investimento em economias de eficiência colectiva (Investimento apoiado em economias de eficiência colectiva) / (Investimento total apoiado)	Realização - Contratada	32%	
		Metas	15%	25%
	Promoção da participação das PME em Acções Colectivas (Nº PME envolvidas em Acções Colectivas)	Realização - Contratada	819.365	
		Metas	10.000	15.000
Promoção da cooperação de PME (Nº PME envolvidas em operações de cooperação)	Realização - Contratada	36.502		
	Metas	2.000	5.000	
VI	Nº de visitas ao sítio internet	Realização - Contratada	1.727.622	
		Metas	450.000	1.350.000
	Nível de desmaterialização de processos associados a fluxos financeiros (certificação de despesa e pagamentos)	Realização - Contratada	100%	
		Metas	100%	100%

Fonte: POFC – Cfr. Também quadros n.ºs 37 e 38 do Anexo III.

O quadro seguinte apresenta a realização de alguns Indicadores Comuns Nacionais para a Agenda Factores de Competitividade.

⁴⁹Nos quadros n.ºs 37 e 38 do Anexo II apresentam-se os indicadores de realização física, por Eixo Prioritário e por indicadores Comuns Comunitários, respetivamente.

Quadro 11 – Indicadores Comuns Nacionais da Agenda Factores de Competitividade (2007-2010)

Ref.ª Indicador	Indicador	Eixos Relevantes	Realização Acumulada
ICN-Tri-001	N.º de empresas beneficiárias de ajudas directas ao investimento (no âmbito dos Sistemas de Incentivos)	I e II	1.382
ICN-Anual-002	N.º de empresas beneficiárias de ajudas directas ao investimento no âmbito dos Sistemas de Incentivos em Sectores intensivos em conhecimento e média-alta e alta tecnologia	I e II	363
ICN-Tri-002	Investimento total nas operações de apoio a empresas no âmbito dos sistemas de incentivos (mil €)	I e II	5.261.503
	Investimento elegível nas operações de apoio a empresas no âmbito dos sistemas de incentivos (mil €)	I e II	4.432.123
ICN-Anual-004	N.º de empresas apoiadas em sectores de produção transaccionável e internacionalizável	I e II	1.207
ICN-Anual-009	Garantias prestadas a PME	III	3.741
ICN-Tri-005	N.º de empresas apoiadas através de Instrumentos de Engenharia Financeira	III	3.679
ICN-Anual-010	Investimento realizado em capital de risco (mil €)	III	7.338
CN-Anual-012	Investimento total em operações de cooperação empresas - instituições de investigação (mil €)	I	206.847
	Investimento elegível em operações de cooperação empresas - instituições de investigação (mil €)	I	193.012
ICN-Anual-014	Investimento total nas Acções Colectivas (mil €)	V	202.959
	Investimento elegível nas Acções Colectivas (mil €)	V	178.485

Fonte: POFC - Relatório de Execução 2010.

Tal como previsto no texto programático do POFC, grande parte da despesa do PO tem sido concentrada na “contribuição para a promoção de níveis de crescimento económico que assegurem a retoma sustentada da trajectória de convergência real da economia portuguesa com a UE, baseada na competitividade do país e das suas regiões, das empresas e dos territórios”, nomeadamente em ações destinadas ao desenvolvimento do potencial empresarial no domínio da inovação e do conhecimento.

3.5.4 – Grandes Projetos

O artigo n.º 39 do Regulamento (CE) 1083/2006 determina que as operações cofinanciadas que constituam uma acção indivisível de natureza técnica ou económica precisa, com objetivos claramente identificados e com um custo total superior a 25 milhões de euros no domínio do ambiente⁵⁰ ou a 50 milhões de euros noutros domínios, são consideradas como “grandes projetos”. O referido Regulamento estabelece ainda a necessidade de autorização por parte da Comissão Europeia (DG REGIO) para o cofinanciamento comunitário.

Apesar de terem existido “grandes projetos” a transitar do Programa PRIME (QCA III) para o POFC, tal só ocorreu em 2008⁵¹, com a transição de 5 grandes projetos.

No final de 2010, encontravam-se aprovados 9 grandes projetos, incluindo os transitados do QCA III, envolvendo um investimento elegível de € 2.171 milhões e um incentivo de cerca de € 337,1 milhões. O quadro seguinte evidencia a lista dos grandes projetos.

⁵⁰No âmbito do POFC não foi aprovado nenhum grande projeto ambiental nos termos do referido Regulamento.

⁵¹No âmbito deste processo de transição foi sempre efetuada uma análise de coerência face aos critérios de seleção do POFC.



Quadro 12 – Grandes projetos

(mil euros)

N.º Proj.	Proj. Transitados do QCA III	Beneficiário	Investimento Elegível	Incentivo	Observações
1942	Sim	SOC. PORTUGUESA DO ARLÍQUIDO "ARLÍQUIDO", LDA	56 674	11 428	Proj. aprovado pela CE a 14-Dez-2009
1943	Sim	ARTENIUS SINES PTA, SA	355 356	38 822	Proj. notificado em análise pela CE
1944	Sim	CELULOSE BEIRA INDUSTRIAL (CELBI), SA	314 083	51 645	Proj. aprovado pela CE a 25-Mai-2009
1945	Sim	CUF - QUÍMICOS INDUSTRIAIS, SA	121 784	24 939	Proj. aprovado pela CE a 08-Out-2008
1948	Sim	SWEDWOOD PORTUGAL - INDÚSTRIA DE MADEIRAS E MOBILIÁRIO, LDA	107 112	29 000	Proj. aprovado pela CE a 04-Nov-2008
3519		EMBRAER PORTUGAL ESTRUTURAS METÁLICAS, SA	89 547	47 733	Proj. aprovado pela CE a 16-Dez-2010
5771		ALMINA - MINAS DO ALENTEJO, SA	82 008	31 875	Proj. em vias de notificação à CE
11902		RPP SOLAR - ENERGIAS SOLARES, SA	897 060	57 412	Proj. em vias de notificação à CE
13860		NISSAN BATTERY MANUFACTURING PORTUGAL, SA	147 406	44 222	Proj. em vias de notificação à CE
Total			2 171 030	337 076	

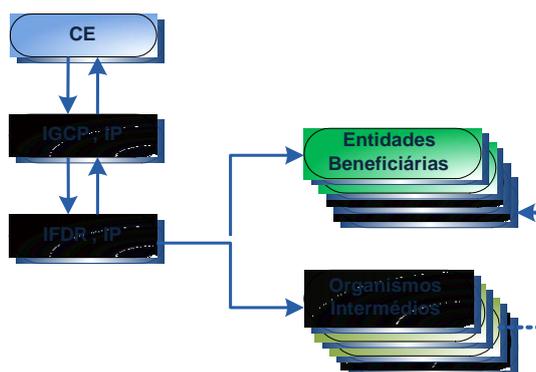
Fonte: POFC.

3.6 – Circuito e fluxos financeiros

3.6.1 – Circuito financeiro

A figura seguinte retrata os circuitos financeiros relativos ao FEDER⁵².

Figura 1 – Circuito financeiro



A CE tem, no IGCP, uma conta bancária aprovada por fundos provenientes da UE. Por iniciativa dos serviços da CE são dadas ordens de transferência dessa conta bancária para a conta bancária (FEDER/QREN) titulada pelo IFDR, também residente no IGCP.

⁵²Os circuitos financeiros do QREN encontram-se definidos no artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 312/2007, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 74/2008, no Despacho Conjunto n.º 16068/2008, dos Ministros de Estado e das Finanças e do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, e no artigo 25.º do Regulamento Geral do FEDER e do FC.

Complementarmente, o IFDR abriu no IGCP uma conta específica para cada um dos PO (Conta PO), por Fundo, para a qual são canalizados os recursos financeiros a mobilizar para a execução de cada PO.

O IFDR efetua a gestão dos fluxos financeiros entre a Conta FEDER e a Conta POFC⁵³ no sentido de potenciar a realização do PO. As contribuições comunitárias são transferidas pelo IFDR para a conta POFC à medida das necessidades de execução, em função dos pedidos de pagamento emitidos pela AG e das disponibilidades de tesouraria. Para fazer face a dificuldades de tesouraria o IFDR pode recorrer a adiantamentos do Tesouro, dentro do limite estabelecido na Lei do Orçamento do Estado.

Através do Despacho n.º 11949/2008 do Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional, posteriormente revogado pelo Despacho n.º 17307/2008, de 5 de Junho, foram designados os OI nos quais o IFDR delegou a competência de transferência direta para os beneficiários. Foram assinados protocolos de delegação de competências, designadamente, com o TP, o IAPMEI e a FCT, para efetuar pagamentos aos beneficiários⁵⁴.

Os pagamentos a realizar aos beneficiários finais são despoletados pelos pedidos de reembolso apresentados à AG ou ao OI, que emitem as autorizações de pagamento (em suporte eletrónico através do sistema de informação).

Na sequência, o IFDR ou os OI pagadores efetuem a validação final das autorizações de pagamento, donde resulta uma ordem de transferência para os beneficiários (pagamentos)⁵⁵.

Nos termos dos protocolos estabelecidos, o IFDR efetua transferências para os OI pagadores e estes efetuem as transferências para os beneficiários mediante ordem do próprio ou de outro responsável, ou seja, mediante a emissão em sistema de informação da respetiva ordem de pagamento.

A AG verifica e valida a informação residente no Sistema de Informação do POFC, nomeadamente para efeitos de apuramento e demonstração das necessidades de financiamento dos organismos pagadores, garantindo o “saldo permanente”.

3.6.2 – Fluxos financeiros

Os fluxos financeiros que ocorreram durante os anos de 2007 e 2008, da CE para o POFC, consubstanciaram-se na transferência da 1ª e 2ª fração do pré-financiamento⁵⁶ correspondente a 2% (€ 62,1 milhões) e 3% (€ 93,1 milhões) da dotação global do FEDER prevista para o POFC.

⁵³ Os juros ou quaisquer outros rendimentos gerados pelas aplicações financeiras das verbas oriundas da CE são canalizados para o PO.

⁵⁴ Sendo responsáveis por pagamentos a beneficiários, cabe a estes organismos assegurar a adequada segregação de funções, no âmbito das suas estruturas organizativas.

⁵⁵ Os protocolos celebrados com os OI pagadores obrigam estes a efetuar a validação da despesa elegível, a qual é objeto de verificação pela AG previamente à submissão ao IFDR das propostas de certificação da despesa, de forma a possibilitar ao Instituto a apresentação à CE dos pedidos de pagamento intermédios e final.

⁵⁶ “Para os Estados-Membros que aderiram à União Europeia antes de 1 de Maio de 2004: em 2007, 2 % da participação dos Fundos Estruturais no programa operacional; em 2008, 3 % da participação dos Fundos Estruturais no programa operacional; e, em 2009, 2,5 % da participação dos Fundos Estruturais no programa operacional” [cfr. alínea a) do n.º 5 do artigo 1.º do Regulamento (CE) n.º 284/2009, do Conselho, de 7 de Abril, que altera a alínea a) do n.º 1 do artigo 82.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, de 11 de Julho].



Em 2009, os fluxos financeiros com a CE respeitaram ao pagamento da 3ª fração do pré-financiamento, no montante de cerca de 77,6 milhões de euros (correspondente a 2,5% da participação comunitária) e, ainda, ao pagamento do pedido de reembolso de despesas apresentado à CE de cerca de € 117,9 milhões.

O quadro seguinte evidencia a totalidade dos fluxos financeiros provenientes da CE para o POFC, até 31 de Dezembro de 2010.

Quadro 13 – Fluxos financeiros provenientes da CE para o POFC, até 31 de Dezembro de 2010

(mil euros)

Transferências da CE para o POFC	Montante
1º Pré Financ. (2007)	62.076
2º Pré Financ. (2008)	93.114
3º Pré Financ. (2009)	77.595
1º Pagamento Intermédio CE (2009)	117.883
2º Pagamento Intermédio CE (2010)	162.765
3º Pagamento Intermédio CE (2010)	103.280
4º Pagamento Intermédio CE (2010)	Anulado (IFDR)
5º Pagamento Intermédio CE (2010)	105.903
Total	722.616

Fonte POFC e IFDR

Em 2010, foram efetuados quatro pedidos de pagamentos intermédios, dos quais um foi anulado pelo IFDR⁵⁷. Os pagamentos foram registados a título de reembolso de despesas efetivamente pagas e validadas pela AG e, posteriormente, certificadas pelo IFDR, enquanto Autoridade de Certificação. O valor transferido pela CE até 31 de Dezembro de 2010 foi de cerca de € 722,6 milhões, dos quais cerca de € 232,8 milhões a título de pré-financiamento.

A elaboração das declarações de despesas certificadas e dos pedidos de pagamento, por parte da Autoridade de Certificação processa-se sobre o Pedido de Certificação de Despesas, apresentado pela AG do POFC e sobre as informações prestadas pela mesma⁵⁸. Neste contexto, a AG, aquando da formalização do Pedido de Certificação de Despesa, dá garantias de que a despesa aí incluída foi objeto das verificações⁵⁹, incidindo sobre aspetos administrativos, financeiros, técnicos e físicos das operações.

Nos anos de 2007 e 2008 não ocorreu certificação de despesa, no âmbito do POFC. O quadro e gráfico seguintes mostram a evolução anual da despesa certificada.

⁵⁷O pedido continha operações relativas a linhas de crédito (ajudas relativas a bonificações de juros), não enquadráveis em instrumentos de engenharia financeira. Assim, o montante respeitante à concessão de tais ajudas não foi considerado certificável.

⁵⁸Nos termos previstos no artigo 22.º do Regulamento Geral FEDER e Fundo de Coesão e na Norma do IFDR n.º 01/2008, de 4 Junho de 2008, relativa ao processo de certificação de despesa.

⁵⁹Previstas na alínea b) do artigo 60.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, em conjugação com o artigo 13.º do Regulamento (CE) n.º 1828/2006.

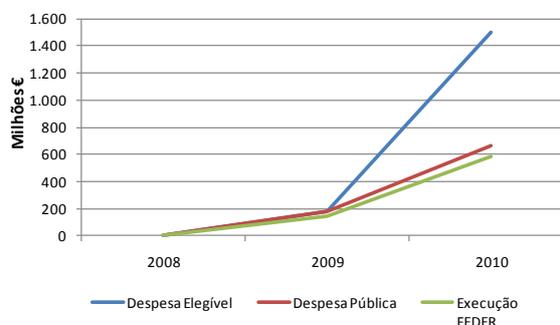
Quadro 14 – Pedidos de Certificação de Despesas apresentados à AC

(milhões de euros)

Ano	Despesa Elegível	Despesa Pública		FEDER	
		Montante	%	Montante	%
2007	0	0	0,0	0	0,0
2008	0	0	0,0	0	0,0
2009	184	184	21,8	143	19,5
2010	1 502	661	78,2	589	80,5
Total	1.686	844	100,0	731	100,0

Fonte: POFC

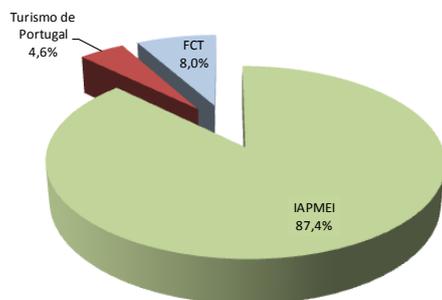
Gráfico 6 – Evolução dos montantes relativos aos Pedidos de Certificação de Despesas apresentados à AC



Em 2010, a AG efetuou pedidos de certificação de despesa à AC, envolvendo um montante de 1.502 milhões de despesa elegível, correspondendo a uma despesa pública de € 661 milhões (78,2%) e a uma contribuição comunitária de € 589 milhões (80,5%).

O gráfico e quadro seguinte mostram os fluxos financeiros do POFC (IFDR) para os OI pagadores. Neste âmbito foram transferidos cerca de € 511,8 milhões para o IAPMEI, representando 87,4% da totalidade das transferências efetuadas para os OI pagadores⁶⁰.

Gráfico 7 – Fluxos financeiros do IFDR para os OI pagadores



Fonte: POFC

Quadro 15 – Transferências efetuadas para OI pagadores

(euros)

	Organismos Pagadores	
	Montante Solicitado	Montante Transferido
IAPMEI	521.427.000	511.794.896
Turismo de Portugal	26.839.216	26.839.216
FCT	46.990.170	46.990.170
Total	595.256.386	585.624.281

Relativamente às autorizações de pagamento (AP) emitidas, constatou-se que a AICEP foi responsável por 39,0% (€ 312,4 milhões) do montante envolvido, seguida da AG do POFC e do IAPMEI, com 23,5% (€ 188,6 milhões) e 21,9% (€ 175,7 milhões), respetivamente. Estas três entidades são responsáveis por 84,5% (€ 676,6 milhões) da totalidade dos pagamentos. De referir que ainda não tinha ocorrido nenhum pagamento da responsabilidade da Ciência Viva.

Os gráficos seguintes mostram a distribuição das autorizações de pagamento que originaram pagamentos por OI e a distribuição dos pagamentos efetuados por organismo pagador.

⁶⁰Nos quadros n.ºs 39, 40 e 41 do anexo II são discriminados estes fluxos financeiros.



Gráfico 8 – Distribuição das autorizações de pagamento por OI

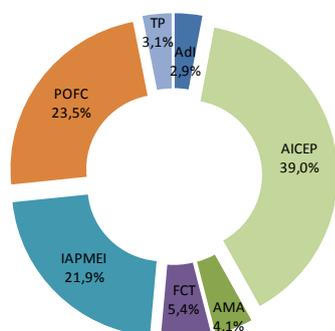
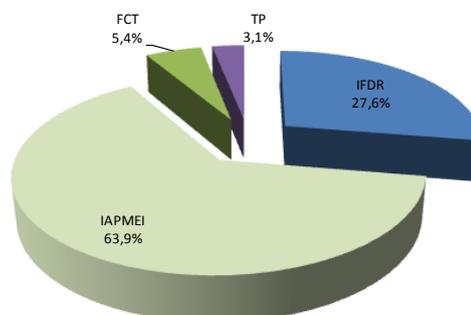


Gráfico 9 – Distribuição dos pagamentos por Organismo Pagador



Quanto aos organismos pagadores, verificou-se que o IAPMEI e o IFDR efetuaram 91,5% (€ 732,7 milhões) da totalidade dos pagamentos, 63,9% (€ 511,6 milhões) e 27,6% (€ 221,1 milhões), respetivamente.

Os pagamentos efetuados a 31 de Dezembro de 2010 totalizavam cerca de € 800,9 milhões⁶¹, valor superior ao montante recebido da UE para o POFC (€ 722,6 milhões)⁶².

Os pagamentos realizados durante o ano de 2010 ascenderam a cerca de € 454,5 milhões de FEDER, representando cerca de 56,7% da totalidade dos pagamentos realizados no período 2007-2010. No quadro seguinte apresenta-se a sua distribuição por Eixo.

Quadro 16 – Pagamentos realizados por Eixo

Eixo	Pagamentos realizados (mil euros)	
	2010	2007-2010
Eixo I - Conhecimento e Desenvolvimento Tecnológico	70 129	86 190
Eixo II - Inovação e Renovação do Modelo Empresarial e do Padrão de Especialização	286 940	493 607
Eixo III - Financiamento e Partilha de Risco da Inovação	26 727	132 514
Eixo IV - Administração Pública Eficiente e de Qualidade	24 771	32 592
Eixo V - Redes e Acções Colectivas de Desenvolvimento Empresarial	35 426	42 227
Eixo VI - Assistência Técnica	10 465	13 721
Total - POFC	454 457	800 852

Fonte: SI POFC e Relatório de Execução 2010

Ainda em matéria de movimentação das verbas FEDER constatou-se que tanto o IFDR como os OI pagadores utilizavam contas bancárias residentes no IGCP, cumprindo desta forma o princípio da unidade da tesouraria.

⁶¹O qual se traduzia numa taxa de pagamento (pagamentos / aprovações) de cerca de 32,4%.

⁶²O Modelo de gestão financeira global do QREN, previsto no Artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 312/2007, de 17 de Setembro, aplicado pelo Despacho 16068/2008, permite ao IFDR efetuar uma gestão flexível da sua tesouraria, possibilitando situações temporárias ativas ou passivas dos PO, de modo a potenciar a boa execução.

3.7 – Verificação de operações

A amostra selecionada, de acordo com os critérios atrás indicados, determinou a verificação das seguintes operações:

Quadro 17 – Operações verificadas

(em euros)

Nº Operação	EIXO	OI	Org. ^{mo} Pagador	Data Contrato	Inv. Elegível	Incentivo	Execução Desp FEDER	Pagamentos Totais	Sector
006577	I.	IAPMEI	IAPMEI	2009-12-07	3 930 367	2 779 583	1 830 343	1 830 343	Serviços
008093	V	POFC	IFDR	2010-04-01	20 000 000	14 000 000	0	2 100 000	Serviços
012095	VI.	POFC	IFDR	2010-04-08	7 928 968	5 550 277	771 746	2 159 315	Outros sectores
001843	IV	AMA	IFDR	2008-11-12	21 572 834	13 638 005	667 839	3 023 711	Outros sectores
016132	III	POFC	IFDR	2010-06-22	20 215 708	10 107 854	0	3 032 356	Outros sectores
004506	II	AICEP	IAPMEI	2011-04-02	74 542 000	14 908 000	0	0	Indústria
005771	II	AICEP	IAPMEI	2010-06-01	82 008 000	31 875 000	12 941 197	15 959 000	Indústria
013328	II	AICEP	IAPMEI	2010-10-08	19 495 000	10 722 250	3 752 788	5 361 125	Indústria

3.7.1 – Candidaturas

A análise efetuada pela AG e pelos OI às oito operações constantes do quadro anterior atendeu aos respetivos regulamentos específicos e condições inseridas nos avisos de abertura dos concursos. Esta análise contemplou ainda a admissibilidade do beneficiário, para além de aspetos técnicos, financeiros e de mérito das operações.

Nem sempre os dossiês das operações apresentavam uma organização clara e ordenada, tendo-se registado a falta de algumas peças, nomeadamente nas operações n.ºs 5771 e 4506, ambas da responsabilidade da AICEP.

Nas suas alegações a AICEP veio referir:

“Acreditamos que, relativamente aos dossiers não apresentarem “uma organização clara e ordenada”, os mesmos tem um índice bastante explicativo, sendo que todos os elementos, estão de acordo com esse índice e com os respectivos separadores, não tendo sido detectadas quaisquer falhas nas duas operações 5771 e 4506, durante os trabalhos. Mais se informa que, todas as operações, para além, do dossier físico têm uma pasta digital onde constam todos os elementos.”

Apesar do mencionado pela AICEP, é de reafirmar que à data da auditoria, os processos das operações n.ºs 5771 e 4506 não estavam completos e a sua organização era deficiente.



3.7.2 – Processo de aprovação

Este processo contemplou todos os procedimentos e pareceres necessários, nomeadamente do Secretariado Técnico do POFC ou do OI e da Comissão de Seleção (no caso dos sistemas de incentivos), para além da decisão da AG do POFC.

3.7.3 – Processos de pagamentos

Nesta área, a AG e os OI procederam à análise prévia dos adiantamentos e dos pedidos de pagamento subsequentes, bem como à validação da despesa apresentada, sendo de mencionar a seguinte situação:

A Operação n.º 5771 – Almina, apresenta no 2.º pedido de pagamento duas faturas, seleccionadas para amostra (comprovativos 2 e 7), no montante de € 290.933,86 e € 607.077,92, suportadas pelos autos de medição n.ºs 1 e 2, relativos a uma empreitada de “desenvolvimento da infraestrutura mineira”. Estes documentos não se encontram, no entanto, acompanhados do respetivo contrato, tendo ficado, assim, comprometida a análise das referidas despesas.

Relativamente a esta matéria, no âmbito do contraditório a AICEP referiu:

“(…) o único elemento a que fazem referência é a não existência do contrato relativo aos comprovantes 2 e 7 do projecto n.º 5771, o qual no decorrer dos trabalhos não foi solicitado. Este contrato é referente à empreitada em que o fornecedor é a EPOS, sendo que, nos dossiers constavam as facturas, documentos de quitação, extractos bancários, contabilização e Autos de Medição. Os Autos de medição fazem referência ao montante que está no contrato, pelo que não se achou necessário imprimir o contrato, pois o mesmo era muito extenso e constava da pasta digital. Assim, confirmamos que o contrato já foi colocado no respectivo dossier e coincide com os respectivos autos de medição.”

Regista-se a informação prestada pela AICEP, no sentido de ter sido regularizada a situação. É, no entanto, de referir que as pastas digitais cuja implementação e organização se encontrava no início, continham menos elementos do que os que constavam dos processos, designadamente o referido contrato, o que inviabilizou o desenvolvimento normal do trabalho dos auditores.

Despesa apresentada

No âmbito da amostra seleccionada constatou-se que, aquando da formalização do pedido de pagamento, a AG e os OI verificaram a regularidade formal das faturas e recibos enviados pelos beneficiários. Porém, observou-se a existência de documentos de despesa seleccionados para “verificação administrativa” que não tinham o carimbo do POFC indicativo da comparticipação FEDER, a que se encontram obrigados⁶³.

No que concerne à aplicação do Código dos Contratos Públicos, no âmbito da operação n.º 1843, promovido pelo Instituto dos Registos e Notariado, IP, a quem aquele se aplicava, não se verificou qualquer irregularidade.

⁶³Na operação n.º 12095 referente à Assistência Técnica do PO Factores de Competitividade, cujo promotor é a Autoridade de Gestão do POFC, relativamente aos documentos de despesa que integram os pedidos de pagamento n.º 2 (comprovativo 118 e 379) e n.º 3 (comprovativo 687).

Relativamente aos procedimentos inerentes à validação de despesa, verificou-se ainda que, na generalidade, as autorizações de despesa e de pagamento foram assinadas, sem que, no entanto, na sua grande maioria, os respetivos signatários estivessem identificados com o nome e respetivo cargo desempenhado.

Sobre esta matéria o TP, I.P., informou:

“(...) o nome dos técnicos intervenientes na análise de candidaturas ou no acompanhamento dos projetos se encontra já documentalmente evidenciado, e, por outro lado, é sempre efetuada a verificação de que os documentos de despesa se encontram chancelados com o carimbo comprovativo da participação FEDER.”

Regista-se a informação prestada pelo Instituto.

Gestão das verbas FEDER

Os montantes FEDER autorizados e pagos pelos OI, com exceção da FCT, estavam de acordo com os valores lançados no SI POFC.

Nos pagamentos efetuados pela FCT verificou-se que foi utilizada apenas uma fonte de financiamento, ou nacional (OE) ou comunitária (FEDER), quando cada um destes pagamentos envolve as duas componentes.

Assim, da amostra analisada, verificou-se que os pagamentos relativos a seis operações⁶⁴ foram efetivados apenas com recurso a verbas FEDER, enquanto que nos pagamentos relativos a duas operações⁶⁵ foram utilizadas apenas verbas nacionais (OE).

A FCT, no exercício do contraditório referiu o seguinte:

“No que respeita a esta observação, enviamos em anexo a lista dos pagamentos efectuados no âmbito dos 8 projectos de investigação que integraram a amostra com especificação da fonte de financiamento aplicada. No decurso da execução dos projectos, e até 31/12/2010, 3 operações foram pagas exclusivamente com verbas do OE, 3 com verbas do FEDER e outras 3 com ambas as fontes. É ainda de destacar que 5 das operações seleccionadas tiveram o seu início antes da aprovação pelo COMPETE pelo que os pagamentos apenas poderiam ter sido concretizados através do OE.”

Sobre estas alegações importa referir o seguinte:

- ◆ O anexo referenciado no texto não foi remetido no âmbito do exercício do contraditório;
- ◆ A amostra recaiu sobre 8 pagamentos e não 9 como é referido pela FCT;
- ◆ Todos os pagamentos foram efetuados com recurso a uma só fonte de financiamento, conforme atrás se referiu e resulta dos documentos analisados da amostra;
- ◆ Acresce que a FCT, no decorrer da auditoria, confrontada com esta situação, assumiu este procedimento, confirmando ainda que todos os pagamentos eram efetuados desta forma.

⁶⁴FCOMP-01-0124-FEDER-007057, FCOMP-01-0124-FEDER-007294, FCOMP-01-0124-FEDER-007405, FCOMP-01-0124-FEDER-008541, FCOMP-01-0124-FEDER-009758, FCOMP-01-0124-FEDER-011141.

⁶⁵FCOMP-01-0124-FEDER-007169 e FCOMP-01-0124-FEDER-007514.



Tribunal de Contas

Porém, o registo destes pagamentos no SI POFC foi efetuado tendo em conta a componente FEDER prevista para cada operação.

Verifica-se assim uma divergência entre o valor dos pagamentos efetuados por conta do FEDER, registados na contabilidade da FCT, e o valor registado no SI POFC, o qual tem em conta as taxas de financiamento aprovadas.

A divergência detetada reportada a 31 de Dezembro de 2010 encontra-se evidenciada no quadro seguinte:

Quadro 18 – Divergências entre a contabilidade da FCT e o SI POFC

(em euros)

Registo	FEDER
Contabilidade da FCT	26.367.941,29
SI POFC	24.918.130,00

Fonte: FCT

Desta forma, a informação com base na qual a AG do POFC efetua o controlo das verbas do FEDER na posse da FCT e decide sobre as verbas a transferir (de forma a garantir a existência do saldo permanente) não traduz a realidade dos pagamentos efetuados pela FCT, estando porém de acordo com as previsões de financiamento.

Este procedimento, vertido numa gestão flexível das fontes de financiamento, com o objetivo, de acordo com a FCT, de tornar os procedimentos mais céleres, denota falta de rigor e incorreta utilização das fontes de financiamento.

Sobre esta matéria a FCT alegou o seguinte:

“(…)

Discordamos da referência à “...falta de rigor e incorrecta utilização das fontes de financiamento” vertida no relato da auditoria que se revela, na opinião da FCT I.P., contraditória face à constatação, igualmente referida no relatório, de que os pagamentos comunicados ao POFC se encontram de acordo com as previsões de financiamento, procedimento que reflecte o esforço da FCT I.P. de garantir o adequado reporte dos montantes FEDER e em simultâneo, manter os fluxos financeiros e respectivos tempos de concretização adequados a uma correcta execução dos projectos de IC&DT financiados.

Importa, assim, clarificar ou reforçar o entendimento sobre o contexto e constrangimentos que condicionam a acção da FCT I.P. e exigem a referida “gestão flexível das fontes de financiamento”, na prossecução, do objectivo principal da Instituição(…).”

A FCT clarifica e fundamenta ainda os procedimentos adotados, com base nos seguintes considerandos:

“(…) o procedimento aplicado vai ao encontro (...) à redução dos prazos de pagamento aos beneficiários(…);

(…) Os calendários de reposição das verbas do OE e do FEDER não são coincidentes entre si, e não são, da mesma forma, concordantes com os calendários de execução das centenas de projectos de

investigação em curso, constituindo-se deste modo o procedimento adoptado pela FCT I.P. como a única opção de actuação possível tendo em vista garantir uma execução das operações de acordo com os termos e prazos definidos e acordados com os beneficiários e o QREN;

(...) Estas dificuldades não se compadecem com a intenção de reduzir os tempos de pagamento aos beneficiários e, essencialmente, com o objectivo de garantir uma adequada execução financeira e consequentemente científica dos projectos de investigação financiados, justificando por si, o procedimento adoptado pela FCT I.P.;

Para este factor concorre também o montante do saldo permanente definido no Protocolo para o estabelecimento do regime de fluxos financeiros, de 5M€, o qual é manifestamente insuficiente e se constitui como um constrangimento adicional à actuação da FCT I.P.;

(...) a aprovação pelo COMPETE de um número considerável de projectos (691) ao abrigo das denominadas disposições transitórias (Orientação de Gestão n.º 6/POFC/2008), ocorreu numa fase em que a execução dos mesmos decorria já há tempo considerável tendo, por essa data, sido já processados inúmeros pagamentos integralmente por via do OE (...)

A aprovação tardia destes projectos no âmbito do COMPETE originou, em 3/5/2010, o reembolso por parte do FEDER de 26,7M€, correspondente aos pagamentos concretizados através do OE, mais uma vez, significando este procedimento um enorme esforço por parte do orçamento da FCT I.P., e uma opção clara no sentido de garantir a adequada execução dos projectos de investigação e a promoção e desenvolvimento do SCTN que não seria possível se a mesma não tivesse sido adoptada;

(...) A "instabilidade" quanto à componente FEDER dos apoios (situação igualmente ocorrida em quadros comunitários anteriores), quer seja pela sua tardia aprovação ou recente reprogramação é, assim, mais um factor que contribuiu significativamente para a necessidade de adoptar uma gestão flexível dos fundos;

A decisão da Autoridade de Gestão quanto às verbas FEDER a transferir, é sempre efectuada em função da distribuição de fundos prevista por operação, não comprometendo de forma alguma este procedimento esta decisão, o que é revelador da coerência dos registos comunicados;"

A FCT conclui ainda que esta alternativa constitui “(...) a única possibilidade de continuar a garantir o pagamento atempado aos beneficiários possibilitando o cumprimento dos programas de trabalho de acordo com os termos e calendários propostos e aprovados, (...)” e “(...) que este procedimento não põe em causa os montantes de FEDER aprovados.”

Embora compreensíveis as dificuldades sentidas pela FCT no que concerne à gestão das verbas do FEDER e do OE para os projetos cofinanciados, esta situação não respeita os regulamentos nacionais e comunitários e o disposto na Circular n.º 1359, série A, de 23 de Junho de 2010.

Também não existem factos que justifiquem a não coincidência entre os registos constantes no SI POFC e a real execução da FCT.

Assim, a FCT, à semelhança dos outros organismos pagadores, deverá efetuar os pagamentos de acordo com as regras nacionais e comunitárias aplicáveis.



3.7.4 – Acompanhamento e verificação física das operações

No âmbito da amostra das operações analisadas foram objeto de verificação física as seguintes⁶⁶:

- ◆ *N.º 004506 – Expansão da actividade mineira em Neves Corvo*
Promove investimentos por forma a fazer face aos pontos críticos e fragilidades existentes, passando o conjunto de soluções incluídas, designadamente, pela expansão da produção de zinco e extensão a novas áreas produtivas, a adoção de um novo método de deposição de resíduos, em pasta, bem como a aquisição de equipamentos mais eficazes e eficientes no seio da área operacional.
- ◆ *N.º 005771 – Desenvolvimento mineiro Feitais*
Enquadra-se na tipologia de adoção de novos processos ou métodos, pois o promotor da operação investe em novas máquinas dotadas de alta intensidade tecnológica, que lhes permite adaptar a capacidade da mina para extração de cobre, através da construção de novas galerias de modo a chegar aos filões desse minério.
- ◆ *N.º 013328 – Aumento de escala e criação de novos produtos*
Esta operação surge da identificação das oportunidades, designadamente a existência de nichos de mercado não satisfeitos ao nível de massas, de cereais de pequeno-almoço e de bolachas, permitindo alargar a gama de produtos, bem como a sua capacidade e eficiência produtiva.

A verificação “*in loco*” das operações permitiu constatar que os respetivos promotores utilizavam um código contabilístico adequado para as transações relacionadas com as operações. Os documentos originais encontravam-se em arquivos autónomos e as faturas continham o carimbo da comparticipação do POFC.

Também se constatou a existência, instalação e funcionamento dos componentes físicos, selecionados por amostragem, adquiridos no âmbito das operações.

3.8 – Incentivos reembolsáveis

Os planos de financiamento das candidaturas relativas às operações no âmbito de sistemas de incentivos (SI Inovação e SI I&DT) contemplam um incentivo financeiro que é, em parte, reembolsável.

Este reembolso é feito pelo promotor/beneficiário, de acordo com um calendário pré-definido que contempla um período de carência, após o que aquele procederá ao reembolso ao respetivo OI das verbas, de acordo com o referido calendário.

O quadro seguinte mostra os reembolsos a efetuar pelos beneficiários, nos termos contratados, por Eixo prioritário.

⁶⁶Das 8 operações objeto de análise foram selecionadas para verificação física as indicadas devido ao facto de as restantes serem imateriais e não estarem concluídas.

Quadro 19 – Reembolsos a efetuar nos termos dos contratos

(em euros)

Eixo	Pagamento Total	Pagamento não Reembolsável	Pagamento Reembolsável
I.	86 274 331	84 209 291	2 065 040
II.	495 115 890	44 143 347	450 972 543
III.	132 513 650	132 513 650	0
IV.	32 592 187	32 592 187	0
V.	42 227 070	42 227 070	0
VI.	13 721 385	13 721 385	0
Total	802 444 514	349 406 931	453 037 583

Fonte: POFC

Como se evidencia no quadro anterior, os reembolsos apenas têm lugar nos sistemas de incentivos SI Inovação e SI I&DT, abrangidos pelos Eixos I e II, e representam 2% e 91%, respetivamente, dos pagamentos efetuados aos beneficiários desses Eixos. No total, estes reembolsos representam 56% dos pagamentos do POFC, o que pode considerar-se muito significativo.

No quadro seguinte evidencia-se a distribuição dos incentivos reembolsáveis por OI.

Quadro 20 – Reembolsos aos Organismos Intermédios

(em euros)

Organismo Intermédio	Pagamento Reembolsável
IAPMEI	426.897.220
TP	26.140.363
Total	453.037.583

Fonte: POFC

A gestão dos reembolsos é da responsabilidade da AG, estando, no entanto, à guarda dos correspondentes OI pagadores durante a vigência do PO. Destaca-se o facto de o IAPMEI ser responsável pela maioria dos apoios reembolsáveis (94,2%).

Não existem, no entanto, normas regulamentadoras, nomeadamente, sobre a forma de movimentação dessas verbas, os fins a que se destinam e a responsabilidade pela respetiva aplicação.

3.9 – Controlo

No QREN existe um modelo de auditoria e controlo único para todo o Quadro. Como foi referido, as funções de Autoridade de Auditoria são desempenhadas pela IGF e pelas Estruturas de Auditoria Segregadas do IFDR (FEDER e FC) e do IGFSE (FSE).

A AG/OI efetua ações de verificação, **verificações de gestão**, as quais incidem sobre aspetos administrativos, financeiros, técnicos e físicos das operações e incluem:



◆ As verificações administrativas

Todos os pedidos de reembolso são objeto de verificações administrativas, previamente à validação das despesas que os integram. Essas verificações envolvem quer aspectos formais e substantivos, quer a verificação de uma amostra de documentos de suporte à despesa apresentada, selecionada automática e aleatoriamente pelo SI POFC no momento da apresentação do PP. De acordo com a seleção, o beneficiário envia para a AG ou OI em suporte eletrónico, o seu PP e a correspondente documentação, a qual será objeto de verificação.

Em todas as operações analisadas, e das quais faziam parte pedidos de pagamento, constatou-se a existência de uma amostra de documentos de despesa, selecionados em cada pedido de pagamento e que integrava o dossiê das operações, tendo sido objeto de análise pela AG ou OI.

- ◆ **As verificações no local**, nos termos da alínea b) do artigo 60.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 - Podem ser realizadas por amostragem, com base num plano anual, determinando a Autoridade de Gestão /Organismo Intermédio a dimensão da amostra, de forma a obter garantias razoáveis quanto à legalidade e regularidade das transações subjacentes, tendo em conta o nível de risco que tiver identificado, relativamente ao tipo de beneficiários e operações em questão. São objeto de controlo anual as operações que revelem um grau de execução superior a 50%.

Quadro 21 – Operações verificadas no local

VERIFICAÇÕES DE GESTÃO	2009	2010	Total
Verificações no local	5	18	23

Fonte: POFC

As 23 operações verificadas no local em 2009 e 2010 representam 2% das 1.141 operações com pagamentos iguais ou superiores a 50% do incentivo aprovado.

A implementação do modelo de **controlo interno** pela AG do POFC visa garantir a conformidade dos procedimentos definidos e a sua aplicação pelos OI e Secretariado Técnico do POFC, bem como assegurar a melhoria contínua dos processos e procedimentos de gestão.

Estes controlos são efetuados com base num plano anual de controlo interno e visam avaliar se as funções delegadas nos OI estão a ser corretamente desempenhadas, nos termos dos protocolos celebrados.

O quadro seguinte reflete as operações controladas pela Autoridade de Gestão no âmbito dos planos anuais de controlo interno.

Quadro 22 – Síntese do controlo interno

Verificações de Gestão e Outros Controlos	2009	2010	Total
Plano Anual de Controlo	0	30	30

Fonte: POFC

As 30 operações controladas no âmbito do plano anual de controlo representam cerca de 1,3% das 2.396 operações com pagamentos.

Os procedimentos de verificação e controlo implementados pela AG não relevam para o esforço de controlo. No entanto, são importantes para a avaliação do risco pela autoridade de auditoria e para a definição dos parâmetros de amostragem a definir pela estrutura de auditoria segregada (IFDR).

Quanto ao **controlo externo** é desenvolvido pelas seguintes entidades:

- ✓ **IGF** – Autoridade de Auditoria do QREN – tem como objetivo assegurar que são realizadas auditorias para avaliar o sistema de gestão e de controlo do Programa Operacional e garantir que são efetuadas auditorias e controlos sobre operações com base em amostragens que permitam verificar as despesas declaradas.
- ✓ **IFDR**, enquanto Estrutura Segregada de Auditoria - esta estrutura de auditoria é responsável pela execução de auditorias a operações, cabendo-lhe:
 - A elaboração de planos anuais de auditoria, incluindo a seleção das respetivas amostras;
 - A realização de auditorias a operações com recurso a meios próprios ou a auditores externos;
 - A realização de ações de controlo cruzado.

Sobre a única auditoria realizada neste âmbito em 2010, cuja amostra recaiu sobre 22 projetos/operações (correspondentes a 27 pedidos de pagamento), representando uma despesa pública de cerca de € 149,9 milhões, concluiu-se que:

- Foram detetadas anomalias e/ou irregularidades relativas a “cumprimento de contratos”; “reprogramações”; “cumprimento de prazos estabelecidos na regulação”, “contabilização do incentivo”, “despesa”, “publicitação” e “estrutura de financiamento”;
- Não resultaram quaisquer correções financeiras à despesa certificada em relação a todas as operações auditadas.

Os dados seguintes revelam que todas as operações aprovadas até 31 de Dezembro de 2010 foram objeto de alguma forma de controlo. Em síntese, foram controladas 103 operações, ou seja, 4,3% das operações com pagamentos efetuados, correspondendo a 130 ações de verificação às mesmas, realizadas por entidades externas ao POFC (Estrutura Segregada de Auditoria, Autoridade de Auditoria, Autoridade de Certificação, Comissão Europeia e Tribunal de Contas Europeu), conforme evidenciado no quadro seguinte.



Quadro 23 – Controlos efetuados por entidades externas

Entidades	2009	2010	2011	Total
Estrutura de Auditoria Segregada (IFDR)	0	22	59	81
Autoridade de Auditoria	14	5	4	23
Autoridade de Certificação	3	0	0	3
Comissão Europeia	0	16	0	16
Tribunal de Contas Europeu	0	0	7	7
Total	17	43	70	130

Fonte: POFC

Das operações objeto de controlo, 20 foram auditadas por duas ou mais entidades externas e 81 ações de verificação (62%), são da responsabilidade da Estrutura de Auditoria Segregada do IFDR, enquanto que a Autoridade de Auditoria é responsável por 23 (18%) e a Comissão Europeia por 16 (12%).

O número de ações de verificação tem vindo a crescer anualmente, sendo que em 2011 (até Março), já haviam decorrido 70, ou seja 54% do total das 130 realizadas.

Assim, o controlo está a ser efetuado de acordo com as normas acordadas com a União Europeia.

3.10 – Sistema de Informação

O Sistema de Informação do POFC⁶⁷ foi concebido e desenvolvido tendo por base o Sistema de Informação existente no anterior período de programação de modo a dar resposta às necessidades essenciais de gestão do Programa⁶⁸, bem como garantir a sua interligação ao sistema do QREN. Assim, o Sistema de Informação pretende abranger todas as atividades de modo a permitir recolher, validar, tratar, exportar e utilizar informação ao longo do ciclo de vida das operações, promovendo ainda a divulgação do POFC⁶⁹.

Com a finalidade de garantir a atualização da informação residente no SI POFC, a AG definiu, no âmbito dos protocolos celebrados com os OI⁷⁰, a responsabilidade pela atualização permanente do SI POFC desde a formalização da candidatura até ao encerramento das operações. A atualização pode ser efetuada através do registo direto ou através de transferência⁷¹, no caso dos OI que utilizam sistemas próprios de informação⁷². Independentemente da existência de outros sistemas de informação, o SI POFC é o único que integra a totalidade da informação relativa ao Programa.

⁶⁷ Nos termos da alínea c) do artigo 60.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, a Autoridade de Gestão tem a responsabilidade de desenvolver e disponibilizar um sistema de registo e de armazenamento sob a forma informatizada de registos contabilísticos de cada operação a título do Programa Operacional, bem com a recolha dos dados sobre a execução, necessários para a gestão financeira, o acompanhamento, as verificações, as auditorias e a avaliação.

⁶⁸ Para responder aos novos requisitos do QREN foram implementadas novas funcionalidades de modo a permitir uma gestão eficiente do POFC.

⁶⁹ O Sistema de Informação adopta dois modos de acesso: o de suporte às atividades de gestão, acompanhamento, avaliação e controlo e o de informação para divulgação, acessível a todos os potenciais interessados.

⁷⁰ Designados por Organismos Técnicos no caso dos Sistemas de Incentivos.

⁷¹ Os requisitos e informação exigidos pela Autoridade de Gestão são previamente determinados e acordados entre esta e os respectivos OI.

⁷² IAPMEI, FCT e TP. É de realçar que os OI em qualquer momento poderão optar por utilizar o SI POFC.

Na estrutura da informação residente no SI POFC destacam-se dois grupos: ciclo de vida das operações (inclui os procedimentos desde a candidatura ao encerramento) e outro que contempla várias funcionalidades, nomeadamente o acompanhamento, o controlo interno e os pedidos de certificação de despesa.

A arquitetura geral do sistema⁷³ baseia-se nas seguintes funcionalidades: **Receção Automática de Candidaturas** – recebe as candidaturas introduzidas em formulários disponibilizados, embora no caso do SAESCTN, as candidaturas sejam também recebidas através do Portal da FCT; **Distribuição Automática de Candidaturas** – na sequência da receção das candidaturas é efetuada a validação dos dados, a atribuição da data e a respetiva numeração, a afetação à AG ou a um OI, a disponibilização de dados para o acompanhamento da situação das operações nos portais Incentivos QREN e POFC e nas consolas dos beneficiários finais; **Sistema de Gestão Operacional (SGO)** – Através de um *interface web* fornece um conjunto de serviços de natureza operacional específicos para cada tipologia e perfil de utilizador e disponibiliza ainda um conjunto de ferramentas adequadas a cada processo e para cada sistema de incentivos de forma a garantir a uniformidade de atuação e de critérios pelos Organismos Intermédios.

Sendo um sistema centralizado, o SI POFC dispõe de um conjunto de funcionalidades que permitem a articulação com outros sistemas de informação, através de fluxos suportados por *webservices*, designadamente com os OI que possuem sistemas de informação próprios: a FCT, o IAPMEI e o TP⁷⁴.

Todas as entidades que se relacionam com o SI POFC utilizam ferramentas eletrónicas as quais observam os requisitos da AG.

Os beneficiários utilizam “formulários eletrónicos” quer para a apresentação de candidaturas quer para os “pedidos de pagamento”.

Os organismos intermédios, bem como a própria AG, usam ferramentas⁷⁵ pré-definidas quer para a fase de análise de candidaturas (FACI) quer para as fases posteriores, designadamente, verificação de despesa (FAPPI – Ferramenta de Análise de Pedido de Pagamento de Incentivo) e todo o processo de execução / pedidos de pagamento até ao encerramento das operações também suportados em instrumentos e ferramentas informáticas⁷⁶ desenvolvidas especificamente para o efeito.

Globalmente, os interfaces entre o SI POFC e os sistemas dos OI poderão agrupar-se em 3 grupos: **sem SI próprio** (AICEP, AdI, AMA e a ANCCT utilizam diretamente o SI POFC para efetuar a gestão das operações⁷⁷); **com SI próprio e com receção de candidaturas** (a FCT dispõe do sistema de informação e gestão de operações, em que o seu objetivo é assegurar a gestão eletrónica do ciclo de vida das operações e garantir os interfaces⁷⁸ com o SI POFC, possibilitando a transmissão da

⁷³No Anexo III mostra-se esquematicamente a estrutura do SI POFC.

⁷⁴Em relação ao IAPMEI e ao TP a articulação envolve também o desenvolvimento e partilha de ferramentas de análise comuns.

⁷⁵Estas ferramentas potenciam a normalização de todo o processo de análise, incluindo o cálculo das despesas elegíveis e do financiamento do FEDER, e durante a fase da verificação da despesa, a sua elegibilidade e o cálculo do financiamento a pagar.

⁷⁶Estas ferramentas contribuem para a normalização de todo o processo de análise.

⁷⁷Nomeadamente, análise de candidaturas, propostas de aprovação pela AG do POFC, autorizações de pagamento, bem como todos os procedimentos relacionados com o controlo dos pagamentos e da gestão global das operações.

⁷⁸Neste âmbito foram implementados no relacionamento do POFC com a FCT diversos mecanismos de forma a permitir a transferência automática de dados inter-sistemas. O interface entre os sistemas é efetuado sempre via “*webservices*”.



Tribunal de Contas

informação necessária para a gestão das operações e que a AG cumpra as suas obrigações, nos termos do modelo de governação do QREN); **com SI próprio sem receção de candidaturas** (os sistemas do IAPMEI e do TP têm ligação direta⁷⁹ e automática ao SI POFC, em que os interfaces com o POFC foram validados pela AG).

3.11 – Plano de gestão de riscos de corrupção

O Conselho de Prevenção da Corrupção, na sua recomendação de 1 de Julho de 2009⁸⁰, apontava para a necessidade de planos de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas, referindo o seguinte:

“Os órgãos dirigentes máximos das entidades gestoras de dinheiros, valores ou património públicos, seja qual for a sua natureza, devem, num prazo de 90 dias, elaborar planos de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas (...)”.

Ora, à data da auditoria (Maio de 2011), a AG do POFC não tinha ainda elaborado qualquer plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas.

3.12 – Prestação de Contas

A AG do POFC nunca prestou contas no âmbito das Instruções 1/2003⁸¹. Todavia, com a implementação do QREN e respetivo circuito financeiro, mostra-se oportuno analisar a questão da obrigatoriedade da prestação de contas por parte desta AG.

Nesta situação são de salientar os seguintes factos⁸²:

- ◆ As verbas comunitárias destinadas ao POFC são recebidas e geridas pela Autoridade de Certificação, sendo que a Autoridade de Gestão do PO não recebe qualquer recurso financeiro da UE;
- ◆ O IFDR efetua transferências diretas para os beneficiários, em regime de adiantamento ou de reembolso, executando autorizações de pagamento emitidas pelas autoridades de gestão, que o Instituto valida;
- ◆ Os OI pagadores também efetua transferências diretas para os beneficiários em regime de adiantamento ou de reembolso, após a respetiva validação, executando autorizações de pagamento emitidas pelos próprios e por OI não pagadores;
- ◆ É à Autoridade de Certificação que cabe validar a qualidade da informação, designadamente, dos indicadores de realização financeira produzidos pelos sistemas de informação⁸³;
- ◆ O IFDR e os OI pagadores recebem os montantes devidos, em situações de recuperação de verbas, oriundos dos beneficiários finais;

⁷⁹Ligação suportada por protocolos de comunicação.

⁸⁰Publicada no Diário da Republica, II Série, n.º 140, de 22 de Julho de 2009.

⁸¹DR 2.ª série, de 14 de Janeiro de 2004.

⁸²Em parte já resultantes do referido no ponto 3.6.1. Cfr. também o artigo 16.º, n.º 1, n.º 2, alíneas a), c) e e), n.º 3, alíneas a) e b), n.º 4, alínea b) e n.º 6, do Decreto-Lei n.º 312/2007, republicado pelo Decreto-Lei n.º 74/2008.

⁸³Cfr. artigo 13.º, n.º 7, do Decreto-Lei n.º 312/2007, republicado pelo Decreto-Lei n.º 74/2008.

- ◆ É a Autoridade de Certificação e os OI pagadores que dão conhecimento à Autoridade de Gestão dos pagamentos efetuados e dos montantes recuperados;
- ◆ O IFDR é responsável no âmbito do FEDER e do FC pelo pagamento à União Europeia dos montantes recuperados junto dos beneficiários, bem como dos que não possam ser recuperados, sempre que se prove que o prejuízo sofrido resultou de erro ou negligência sua ou da AG.

Neste âmbito, relativamente aos PO financiados pelo FEDER face ao QCA III verificam-se as seguintes diferenças:

- ◆ No período do QCA III as Autoridade de Gestão dos PO eram titulares de contas abertas na Direcção-Geral do Tesouro (DGT), contas para as quais eram transferidas pela DGDR (atual IFDR) as verbas FEDER⁸⁴;
- ◆ Nesse período as Autoridade de Gestão efetuavam pagamentos aos beneficiários finais mediante a emissão de autorizações de pagamento⁸⁵. No âmbito do POFC, como atrás se referiu, o pagamento aos beneficiários é da competência do IFDR⁸⁶ e dos OI pagadores.

Assim, no período de execução do QCA III o entendimento subjacente às Instruções 1/2003 foi o de que os Gestores das Intervenções Operacionais e os Gestores das Iniciativas Comunitárias eram responsáveis pela gestão financeira dos fundos afetos às referidas intervenções, tendo, designadamente, competência para praticar atos financeiros nesta matéria, efetuando ou assegurando que fossem efetuados os pagamentos, nos termos do artigo 29.º, n.º 1, al. f) do Decreto-Lei n.º 54-A/2000, de 7 de Abril, constituindo-se, deste modo, como responsáveis pela gestão de dinheiros públicos, nos termos da alínea n) do n.º 1 do artigo 51.º da Lei n.º 98/97.

O exposto anteriormente permite concluir:

- ◆ A Autoridade de Gestão do POFC não administra ou é responsável pela gestão de dinheiros ou outros ativos do Estado, não realizando, contrariamente ao período de execução do QCA III, operações financeiras, cabendo tal responsabilidade de movimentação de dinheiros à Autoridade de Certificação e aos OI pagadores, que efetuam, “*com autonomia*”⁸⁷, ordens de transferência direta para os beneficiários finais, pelo que não se enquadram na previsão da alínea n) do n.º 1 do artigo 51.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto⁸⁸ e, consequentemente, na obrigação de prestação de contas.
- ◆ Os pagamentos assim efetuados pelo IFDR e pelos OI pagadores estão refletidos nas respetivas contas de gerência⁸⁹, embora agregados por Fundo e não por PO.

Relativamente a esta matéria o TP, I.P., nas suas alegações, referiu:

⁸⁴Cfr. Relatório de Auditoria n.º 4/2002 - 2.ª Secção.

⁸⁵Efetuavam ou asseguravam que fossem efetuados os pagamentos, conforme dispunha o artigo 29.º, n.º 1, al. f) do Decreto-Lei n.º 54-A/2000.

⁸⁶Aliás, o mesmo se passa nos restantes PO do QREN financiados pelo FEDER (cfr. Relatório n.º 50/2009 – 2.ª Secção).

⁸⁷ Cfr. sobre esta matéria António L. de Sousa Franco, Finanças Públicas e Direito Financeiro, Volume I e II, 4.º Edição – 12ª Reimpressão, pág.470.

⁸⁸Disposição legal que fundamentava a obrigação de prestação de contas pelas AG no período de execução do QCA III.

⁸⁹Que prestam, nos termos do artigo 51.º, n.º alínea f), da Lei n.º 98/97.



(...) nos mapas de execução orçamental de receita e de despesa do Turismo de Portugal, LP., assim como no dos fluxos de caixa, documentos que integram a conta de gerência anualmente elaborada por este Instituto, os fluxos financeiros encontram-se devidamente evidenciados por Programa Operacional.

4 – ACOMPANHAMENTO DE RECOMENDAÇÕES

A presente ação contemplou ainda a verificação da implementação de algumas recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas nos relatórios das auditorias ao modelo de gestão do QREN e à execução global do QCA III. Recolheram-se elementos sobre as seguintes recomendações⁹⁰:

4.1 – Auditoria ao Modelo de Governação e Controlo do QREN – Relatório n.º 50/2009, de 10 de Dezembro

“1). Aos Ministros de Estado e das Finanças e da Economia, Inovação e do Desenvolvimento

- a) *Promover a implementação de regras de contabilização dos fundos comunitários de modo a que a sua execução orçamental possa ser evidenciada na Conta Geral do Estado, de uma forma sistematizada e que seja coincidente com os registos efectuados nos sistemas contabilísticos das Autoridades de Gestão.”*

Na sequência desta recomendação foram previstas pela DGO, nas Circulares com as Instruções Complementares aos Decretos-Lei de Execução Orçamental para 2010 e 2011 (Circulares Série A n.ºs 1359 e 1363, respetivamente), nos pontos relativos ao “Tratamento de Fundos Comunitários”, regras de contabilização destes fundos que permitiram concluir pela implementação desta recomendação.

Assim, no âmbito desta ação, o trabalho desenvolvido direccionou-se apenas para aferir da aplicação das regras previstas nas citadas Circulares por parte das entidades que movimentam fundos comunitários, tendo-se verificado que a FCT não utilizava corretamente as fontes de financiamento, distorcendo desta forma os objetivos da Circular e consequentemente da recomendação.

“4) Às Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais

- a) *Assegurar que na elaboração e revisão dos Regulamentos Específicos e dos Manuais de Procedimentos sejam utilizados os conceitos legalmente definidos na legislação comunitária e nacional a fim de garantir a uniformização normativa.*
- b) *Diligenciar no sentido de se acelerar a execução financeira de todos os PO do QREN de forma a impedir a perda de verbas que poderá resultar do disposto no art. 93.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, de 31 de Julho (regra n+3).*
- c) *Assegurar a plena implementação das funcionalidades dos sistemas de informação dos PO a fim de garantir a operacionalização dos procedimentos definidos no processo de certificação da despesa a enviar à Comissão Europeia.”*

⁹⁰Teve-se em conta a recolha dos elementos possíveis, face ao âmbito da ação.

Relativamente às recomendações acima elencadas, verificou-se que:

1. Nos Regulamentos Específicos e Manuais de Procedimentos do POFC tem sido garantida a uniformização normativa;
2. Nas demais matérias concernentes às recomendações de carácter genérico feitas às AG dos PO (alínea b) e c) atrás referidas), o POFC tem assegurado níveis de execução que permitem cumprir a regra n+3, bem como o sistema de informação garante a operacionalização dos procedimentos definidos no processo de certificação da despesa a enviar à Comissão Europeia.

Assim, estas recomendações **foram acolhidas**.

“6) Às Autoridades de Certificação

- a) *Assegurar nas respectivas contas o registo das verbas comunitárias recebidas e entregues, com a identificação do montante relativo a cada fundo e período de programação*

Sobre esta matéria veio o IFDR, através do ofício n.º 4031, de 13 de Outubro de 2010, referir que “(...) já tomou em consideração esta recomendação para distinguir os registos de fluxos comunitários, sejam eles QREN ou QCA, tendo este desdobramento já sido efectuado relativamente aos dados apresentados ao Tribunal de Contas nas últimas prestações de contas do IFDR”.

Pela análise efetuada à conta de gerência de 2009 confirma-se que esta recomendação foi **acolhida**.

4.2 – Auditoria à Execução Global do QCA III – Relatório n.º 42/2010, de 25 de Novembro.

“B) Ao Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P. e ao Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, I.P. enquanto Autoridades de Pagamento do QCA III e Autoridades de Certificação do QREN

- 1) *“Assegurem a disponibilidade dos mecanismos de financiamento adequados à regularização da situação dos projectos co-financiados que eventualmente vierem a ser excluídos no âmbito dos PO do QCA III por a execução financeira ser superior ao valor programado. São particularmente de ter em atenção os casos de projectos enquadrados em Medidas com beneficiários privados, cujo apoio gera situações de auxílios de Estado, que carecem de notificação à Comissão Europeia.”*

No âmbito do trabalho efetuado na ação para aferir do acolhimento da recomendação, o IFDR informou:

“Os sistemas de incentivo existentes no QCA III foram objecto de notificação, nos casos em que tal requisito se revelava necessário, à luz dos enquadramentos comunitários existentes em matéria de auxílios de Estado (...). Quanto às aprovações em overbooking, o respectivo pagamento das ajudas é assegurado pelos organismos intermédios do MEID que outorgam os contratos de concessão de financiamento, através de orçamento nacional tendo sido acautelado tal mecanismo de financiamento.”

Considera-se assim que a recomendação **foi acolhida**.



- 2) *“Efectuarem o acompanhamento rigoroso da evolução da certificação de despesa junto da Comissão Europeia tendo em vista os efeitos da regra “n+3/n+2”, tal como foi identificada nos regulamentos aplicáveis ao período de programação 2007-2013.”*

De acordo com a informação recolhida junto do IFDR, o acompanhamento da aplicação da regra n+3/n+2 está a ser monitorizado mensalmente, sendo transmitido com a mesma regularidade à Comissão Técnica de Coordenação do QREN.

Esta recomendação **encontra-se, assim, acolhida.**

- 3) *Promoverem a orientação das Autoridades de Gestão dos PO do período de programação 2007-2013 para que, tendo em conta a experiência do QCA III, assegurem o rigor necessário nos procedimentos de contratação pública dos beneficiários, nomeadamente através da orientação adequada das empresas contratadas para assegurar acções de acompanhamento ou controlo.*

O IFDR informou que tem transmitido a todas as Autoridades de Gestão as orientações da Comissão Europeia, em matéria de boas práticas nos procedimentos de verificação da despesa, dispondo do “Manual de Procedimentos para auditorias em operações”, “Sistema de Incentivos QREN – Manual de Procedimentos” e o “Checklist de Contratação Pública”⁹¹.

Na descrição dos sistemas de gestão e controlo de cada Programa, objeto de avaliação e parecer de conformidade por parte da Inspeção Geral de Finanças e da Comissão Europeia, este aspeto assume também especial relevância.

A recomendação **encontra-se acolhida.**

- 4) *Ponderar a introdução no Regulamento Geral do FEDER e do Fundo de Coesão, que regulamenta a aplicação destes fundos no período de programação 2007-2013, e em cujo âmbito devem recair a generalidade dos Grandes Projectos a aprovar no QREN, de um procedimento de avaliação ex-post de cada Grande Projecto, tendo em conta os elementos que sustentam a respectiva aprovação.*

O IFDR considera que a questão de avaliação ex-post dos grandes projetos deve ser prevista no âmbito do Plano de Avaliação ao nível FEDER e FC e não dos PO ou projetos individualmente. Contudo, tendo presente o contexto atual e os conhecidos constrangimentos orçamentais existentes, e não se tratando de uma obrigação regulamentar, este processo encontra-se em revisão, podendo equacionar-se a sua eventual concretização em função do seu impacto financeiro.

Neste contexto, a recomendação considera-se **não acolhida.**

⁹¹Cfr. Relato de auditoria ao Programa Operacional Regional de Lisboa.

5 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Foi dada vista ao Excelentíssimo Procurador-Geral Adjunto que emitiu parecer de concordância.

6 – EMOLUMENTOS

Nos termos dos artigos 2.º, 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, e em conformidade com a nota de emolumentos constante do Anexo IV, são devidos emolumentos no montante de € 1.716,40, a suportar pelo Programa Operacional Factores de Competitividade.

7 – DETERMINAÇÕES FINAIS

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

- ◆ Ministros de Estado e das Finanças e da Economia e Emprego;
- ◆ Autoridade de Gestão do Programa Operacional Factores de Competitividade;
- ◆ Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P. (IFDR);
- ◆ Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, E.P.E. (AICEP);
- ◆ Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação, I.P. (IPAMEI);
- ◆ Instituto do Turismo de Portugal, I.P. (Turismo de Portugal);
- ◆ Agência de Inovação, SA (AdI);
- ◆ Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P. (FCT);
- ◆ Agência para a Modernização Administrativa, I.P. (AMA).

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



Tribunal de Contas

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

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

Aprovado em Subsecção da 2ª Secção do Tribunal de Contas, em 24 de Novembro de 2011.

O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR,

(António Augusto Pinto dos Santos Carvalho)

OS JUIZES CONSELHEIROS ADJUNTOS,

(António Manuel Fonseca da Silva)

(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)

ANEXO I – EIXOS PRIORITÁRIOS DO POFC E DIAGRAMA DE CONTEXTO

Quadro 24 – Eixos prioritários - POFC

Eixo Prioritário	Objectivos Específicos	Instrumentos Operacionais	Tipologias de Operação
<p>I. Conhecimento e Desenvolvimento Tecnológico [€ 500 milhões de Fundo = 16,1% POFC]</p> <p>Destinatários: Empresas de média e grande dimensão; Entidades de Ensino Superior e do Sistema Científico e Tecnológico; Laboratórios do Estado e Laboratórios Associados.</p>	<p>a) Intensificar o esforço de I&D e a criação de novos conhecimentos com vista o desenvolvimento do País e o aumento da sua competitividade;</p> <p>b) Intensificar o esforço de I&DT empresarial e a articulação entre empresas e centros de saber, acelerando a difusão, transferência e utilização de tecnologias, conhecimento e resultados de I&DT por parte das empresas.</p>	<p>a) Sistema de Apoio a Entidades do Sistema Científico e Tecnológico Nacional (SAESCTN);</p> <p>b) Sistema de Incentivos à Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (SI I&DT)</p>	<p>a1. operações de I&DT coordenados por entidades do SCTN (incluindo empresas ou não);</p> <p>a2. operações de I&DT orientados para a implementação de políticas públicas;</p> <p>a3. operações de promoção da cultura científica e tecnológica;</p> <p>a4. operações de redes temáticas de Ciência e Tecnologia;</p> <p>a5. operações de criação e operação de consórcios de I&D;</p> <p>a6. operações de I&DT em cooperação internacional.</p> <p>b1. operações de I&DT individuais;</p> <p>b2. operações de I&DT em co-promoção;</p> <p>b3. operações mobilizadores;</p> <p>b4. Vale I&DT;</p> <p>b5. I&DT colectiva;</p> <p>b6. Núcleos de I&DT;</p> <p>b7. Centros de I&DT;</p> <p>b8. Operações demonstradoras.</p>
<p>II. Inovação e Renovação do Modelo Empresarial e do Padrão de Especialização [€ 1.220 milhões de Fundo = 39,3% POFC]</p> <p>Destinatários: Empresas de média e grande dimensão e Entidades de <i>interface</i> e assistência tecnológica empresarial.</p>	<p>a) Promover a inovação no tecido empresarial através do incremento da produção transaccionável e dos serviços que suportam a sua progressão na cadeia de valor;</p> <p>b) Reforçar a orientação das empresas portuguesas para mercados internacionais, reposicionando-as nos segmentos mais competitivos e diferenciados;</p> <p>c) Incentivar o empreendedorismo qualificado, nomeadamente o feminino;</p> <p>d) Incentivar o investimento estruturante de grande dimensão em novas áreas com potencial crescimento;</p> <p>e) Promover a produtividade através da qualificação das PME, reforçando a intensidade do uso de factores dinâmicos de competitividade.</p>	<p>a) Sistema de Incentivos à Qualificação e Internacionalização de PME (SI Qualificação de PME)</p> <p>b) Sistema de Incentivos à Inovação (SI Inovação)</p>	<p>a1. operações individuais;</p> <p>a2. operações conjuntos;</p> <p>a3. operações de cooperação;</p> <p>a4. operações simplificada de inovação (Vale Inovação).</p> <p>b1. operações de produção de novos bens e serviços ou melhorias significativas da produção actual através da transferência e aplicação de conhecimento;</p> <p>b2. operações de adopção de novos, ou significativamente melhorados, processos ou métodos de fabrico, de logística e distribuição, bem como métodos organizacionais ou de marketing;</p> <p>b3. operações de expansão de capacidades de produção em actividades de alto conteúdo tecnológico ou com procuras internacionais dinâmicas;</p> <p>b4. criação de empresas e actividades nos primeiros anos de desenvolvimento, dotadas de recursos qualificados ou que desenvolvam actividades em sectores com fortes dinâmicas de crescimento, incluindo as resultantes do empreendedorismo feminino ou do empreendedorismo jovem.</p>
<p>III. Financiamento e Partilha de Risco da Inovação [€ 360 milhões de Fundo = 11,6% POFC]</p> <p>Destinatários: Instituições Públicas participantes no Fundo de Apoio ao Financiamento à Inovação.</p>	<p>a) Estimular a intervenção do capital de risco na criação e desenvolvimento de empresas;</p> <p>b) Consolidar o sistema de garantia mútua e alargar o espectro de intervenção do mecanismo de concessão de garantias;</p> <p>c) Dinamizar a utilização de novos instrumentos, nomeadamente o microcrédito, destinados a potenciar o financiamento a PME;</p> <p>d) Apoiar o financiamento da inovação numa perspectiva integrada (capital e dívida);</p> <p>e) Incentivar o empreendedorismo, garantindo o capital e as</p>	<p>Sistema de Apoio ao Financiamento e Partilha de Risco da Inovação (SAFPRI)</p> <p>FINOVA</p>	<p>a1. instrumentos de reforço do capital próprio – Fundos de Capital de Risco, Fundos de Sindicância de capital de Risco;</p> <p>a2. instrumentos de reforço do financiamento de capitais alheios – Fundo de Contra-garantia Mútua, Sociedades de Garantia Mútua, Fundo de Garantia para Titularização de Créditos, Fundos de Investimento Imobiliário, etc.</p>



Tribunal de Contas

Eixo Prioritário	Objectivos Específicos	Instrumentos Operacionais	Tipologias de Operação
	capacidades de gestão requeridas em iniciativas de maior risco; f) Incrementar o empreendedorismo feminino como elemento de mobilização das mulheres para a vida económica activa, bem como apoios às iniciativas empresariais, particularmente propícias à promoção dos factores da igualdade entre homens e mulheres.		
IV. Uma Administração Pública Eficiente e de Qualidade [€ 685 milhões de Fundo = 22,1% POFC] Destinatários: entidades da Administração Pública Central.	a) Aumentar a eficácia e a eficiência da actividade administrativa com reflexo nas condições e no desempenho de funções de interacção do Estado com os cidadãos e com os agentes económicos; b) Reduzir os “custos públicos de contexto” que representam constrangimentos à criação de empresas e ao desenvolvimento da sua actividade; c) Promover o uso intensivo das tecnologias de informação e comunicação, promovendo uma administração em rede; d) Qualificar a prestação do serviço público, com impacto nos funcionários que prestam directamente o serviço aos cidadãos e às empresas, bem como naqueles que os apoiam.	Sistema de Apoios à Modernização Administrativa (SAMA)	a1. operações individuais e transversais de qualificação e simplificação do atendimento dos serviços públicos aos cidadãos e às empresas; a2. operações de racionalização dos modelos de organização e gestão da Administração Pública; a3. operações no domínio da administração em rede; a4. operações globais.
V. Redes e Acções Colectivas de Desenvolvimento Empresarial [€ 260 milhões de Fundo = 8,4% POFC] Destinatários: Entidades Públicas e sector empresarial local; Entidades Privadas sem Fins Lucrativos.	a) Favorecer e acelerar a alteração do perfil de especialização da economia, desenvolvendo estratégias de criação de novos pólos de crescimento; b) Reforçar a oferta de serviços às empresas reforçando e capacitando as infraestruturas e orientando as suas actividades para as necessidades das PME; c) Promover a formação de redes e de outras formas de parcerias e cooperação, como instrumento privilegiado do benefício de economias de aglomeração; d) Promover o desenvolvimento de acções inovadoras de teste a novas abordagens de política pública nos domínios de estímulo ao desenvolvimento empresarial a inovação.	a) Sistema de Apoio a Acções Colectivas (SIAC) b) Enquadramento das Estratégias de Eficiência Colectiva	a1. actividades de promoção, divulgação e imagem internacionais dos sectores, regiões e actividades com relevância para a economia nacional; a2. informação, observação e vigilância prospectiva e estratégica, incluindo ferramentas de diagnóstico e de avaliação de empresas; a3. criação e dinamização de redes de suporte às empresas e empreendedores; a4. sensibilização para os factores críticos da competitividade e para o espírito empresarial; a5. estudos de novos mercados, tecnologias e oportunidades de inovação; a6. actividades de animação, coordenação e gestão da parceria, no âmbito de Estratégias de Eficiência Colectiva. b1. Pólos de competitividade e tecnologia; b2. Outros clusters.
VI. Assistência Técnica [€ 78.789 mil Fundo = 2,5% POFC] Destinatários: Órgãos de governação do POFC.	Dinamizar, gerir e implementar de forma eficaz e eficiente o Programa	Regulamento de Execução da Assistência Técnica	Criação e funcionamento de estruturas de apoio técnico e respectivo apoio logístico;

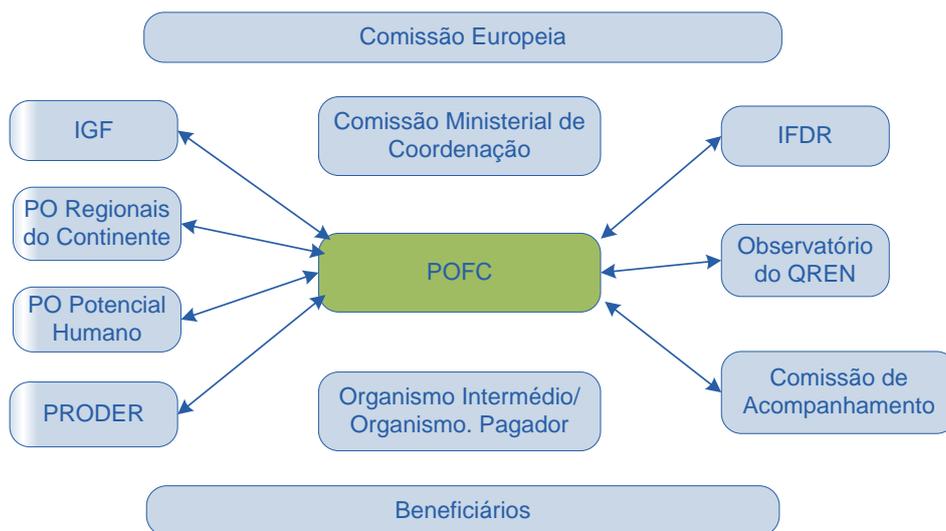
Fonte: POFC

Diagrama de Contexto

Fonte: POFC

A figura seguinte descreve, de forma geral, as ligações existentes entre o POFC e as entidades externas que com ele se relacionam.

Figura 2 – Diagrama de contexto - POFC



Fonte: POFC

A **Autoridade de Gestão (AG)**, de entre outras funções, apresenta ao IFDR as propostas de declarações de Despesa para Certificar e de Pedidos de Pagamento Intermédios, com base na despesa validada, para posterior apresentação à Comissão Europeia; apresenta à Comissão Europeia, via IFDR, os Relatórios anuais e final de execução do Programa, o Plano de Comunicação e outros documentos; Desenvolve e mantém o Sistema de Informação do Programa devidamente actualizado, de forma a integrar os requisitos enumerados no anexo III do Regulamento (CE) n.º 1828/2006;

No âmbito das suas competências, a **Comissão Ministerial de Coordenação do PO (CMC)** é responsável pela coordenação global da execução do POFC, designadamente a aprovação dos regulamentos específicos, apreciação das propostas de relatórios anuais de execução e apreciação das propostas de revisão e de reprogramação.

A **Comissão de Acompanhamento** actua no sentido de assegurar a eficácia e a qualidade da execução do Programa, nomeadamente na aprovação dos critérios de selecção das tipologias de apoio, na aprovação dos relatórios anuais de execução e análise dos resultados das avaliações estratégicas e operacionais relevantes para o POFC.

O **IFDR** é a Autoridade de Certificação do FEDER e de entre as suas funções é responsável pela coordenação e centralização das interações operacionais e financeiras da Autoridade de Gestão com a Comissão Europeia, bem como pela gestão dos fluxos financeiros entre a Comissão Europeia, a AG, os OI e os beneficiários.

A **Inspecção-Geral de Finanças** coordena as funções de Autoridade de Auditoria, sendo responsável pela realização de acções de controlo e auditoria, que assentam em verificações administrativas, físicas e financeiras, quer ao nível da Autoridade de Gestão / Organismo Intermédio quer ao nível do Beneficiário.



Tribunal de Contas

O Observatório do QREN é responsável pelo desenvolvimento das actividades técnicas de coordenação e monitorização estratégica do QREN.

*Para a prossecução da gestão do POFC a Autoridade de Gestão delegou funções em **Organismos Intermédios**⁹²: Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação, I.P. (IPAMEI), Instituto do Turismo de Portugal, I.P. (Turismo de Portugal), Agência para o Investimento e Comercio Externo de Portugal, E.P.E. (AICEP), Agência de Inovação, SA (AdI), Agência para a Modernização Administrativa, I.P. (AMA), Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P. (FCT), Agência Nacional para a Cultura Científica e Tecnológica (Ciência Viva).*

De forma global desenvolvem trabalho na análise, contratação, controlo, acompanhamento da execução e elaboração dos termos de encerramento dos projectos, bem como na respectiva interlocução com o promotor. Os Organismos pagadores efectuam ainda pagamentos directos para os beneficiários, de acordo com as ordens de pagamento emitidos pela Autoridade de Gestão / Organismos Intermédios, com base na validação das despesas e dos pedidos de pagamentos apresentados pelo beneficiário.

No caso dos sistemas de incentivos às empresas o IAPMEI, o TP e a FCT constituem-se como organismos pagadores⁹³.

Os quadros seguintes identificam os organismos intermédios e as funções delegadas:

Quadro 25 – Organismos Intermédios e funções delegadas

		Sistemas de incentivos às empresas			Sistemas de apoios a acções públicas		Outros sistemas de apoio			
		SI I&DT	SI Inovação	SI Qualificação PME	SAESCTN	SAMA	SIAC	SAFPRI	AT	
Organismo Intermédios		IAPMEI; AICEP; ADI	IAPMAEI; AICEP; TP	IAPMAEI; AICEP; TP	Ciência Viva; FCT; AdI	AMA				
Área do Secretariado Técnico da AG		Conhecimento e desenvolvimento tecnológico	Empresas e Inovação	Empresas e Inovação	Conhecimento e desenvolvimento tecnológico	Modernização da Adm. Pública	Empresas e Inovação	Empresas e Inovação	Gestão Administrativa	
Fases do ciclo de vida do projecto	1. Recepção da candidatura	Funções da AG			Funções delegadas	Funções da AG				
	2. Processo de análise	Funções delegadas				Funções da AG				
	3. Parecer da Comissão de Selecção	Funções da AG			Não aplicável					
	4. Decisão da AG	Funções da AG								
	5. Notificação da decisão ao promotor	Funções delegadas					Funções da AG			
	6. Contratação	Funções delegadas					Funções da AG			
	7. Acompanhamento da execução	Funções delegadas					Funções da AG			
	8. Encerramento dos projectos	Funções da AG								

Fonte: POFC

⁹² O Decreto-Lei n.º 312/2007, de 17 de Setembro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei 74/2008, de 22 de Abril, que estabelece o modelo de governação do QREN 2007-2013, define na alínea d) do artigo 60º “Organismo Intermédio” como qualquer organismo ou serviço público ou privado que actue sob a responsabilidade de uma autoridade de gestão ou que desempenhe funções em nome desta autoridade em relação aos beneficiários que executam as operações.

⁹³ Neste âmbito foram elaborados protocolos específicos que estabelecem os circuitos financeiros entre o IFDR, a Autoridade de Gestão do POFC e cada um dos organismos pagadores, com base no n.º 7 do artigo 16º do Decreto-Lei n.º 312/2007, de 17 de Setembro, e do Despacho n.º 17307/2008, de 5 de Julho de 2008, do Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional.

Quadro 26 – Organismos Intermédios e funções delegadas no âmbito dos Eixos prioritários

Eixo	Instrumento	Organismo Intermédio	AG
Eixo I - Conhecimento e Desenvolvimento Tecnológico	SAESCTN	FCT; Ciência Viva; Adl	
	SI I&DT	IAPMEI; Adl; AICEP	
Eixo II - Inovação e Renovação do Modelo Empresarial e do Padrão de Especialização	SI Inovação; SI PME	IAPMEI; AICEP; TP	
Eixo III - Financiamento e Parilha de Risco da Inovação	SAFPRI		Competência exclusiva do COMPETE
Eixo IV - Administração Pública Eficiente e de Qualidade	SAMA	AMA	Operações Globais são da competência do COMPETE
Eixo V - Redes e Acções Colectivas de Desenvolvimento Empresarial	SIAC		Competência exclusiva do COMPETE
Eixo VI - Assistência Técnica	Assistência Técnica		Competência exclusiva do COMPETE

Fonte: POFC

Para a prossecução dos objectivos de natureza estratégica definidos na Agenda da Competitividade, para além do POFC, contribuem os **Programas Operacionais Regionais**⁹⁴. Assim, neste âmbito, foi instituído um modelo de articulação da gestão comum dos sistemas de incentivos, nos termos no Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/2007, de 12 de Outubro, que envolve as Autoridades de Gestão dos PO Regionais, os Organismos Intermédios e a Autoridade de Gestão do POFC, sendo que a Autoridade de Gestão do POFC assegura a coordenação dessa gestão.

Na repartição de atribuições em matéria de Factores de Competitividade entre o POFC e os PO Regionais consideram-se os critérios seguintes:

- (i) As intervenções que beneficiam de uma gestão mais próxima dos beneficiários ou as que decorrem de lógicas regionais, locais ou urbanas foram atribuídas aos PO Regionais;
- (ii) As intervenções que exigem limiares críticos, as que exigem coordenação ou decorrem de estratégias nacionais foram integradas no POFC;
- (iii) As redes de infra-estruturas quer de natureza científica e tecnológica quer as de acolhimento empresarial são integradas nos PO regionais;
- (iv) Os sistemas de incentivos ao investimento nas empresas são distribuídos da seguinte forma⁹⁵:
 - a. Gestão nacional – projectos promovidos por médias e grandes empresas;
 - b. Gestão regional – projectos promovidos por micro e pequenas empresas.

Os princípios de repartição entre o PO Temático e os PO Regionais das atribuições da Agenda Operacional Factores de Competitividade do QREN são sintetizados no quadro seguinte.

⁹⁴ A arquitectura do QREN estrutura-se numa “agenda estratégica” única e comum em matéria de “Factores de Competitividade”, operacionalizada quer pelo POFC quer pelos PO Regionais.

⁹⁵ Nos termos do modelo de gestão dos sistemas de incentivos, estabelecido através do Decreto-Lei n.º 287/2007, de 17 de Agosto.



Tribunal de Contas

Quadro 27 – Princípios de repartição entre o POFC e os PO Regionais

Agenda Operacional	PO Temático	PO Regionais
1. Conhecimento e Desenvolvimento Tecnológico	Programas e Projectos de I&DT; Incentivos ao Investimento das grandes e médias empresas em I&DT; Estímulos para o acesso ao Prog. Quadro de I&D e outros Programas Comunitários.	Redes de Instalações e Equipamentos Científicos e Tecnológicos; Incentivos ao Investimento das micro e pequenas empresas em I&DT.
2. Inovação e Renovação do Modelo Empresarial e do Padrão de Especialização	Incentivos ao Investimento das grandes e médias empresas em Inovação (novos bens e serviços transaccionáveis, novos processos tecnológicos ou organizacionais, expansão de capacidades em actividades com procura dinâmica); Incentivos à Qualificação de PME (médias empresas); Projectos transitados do QCA III.	Incentivos ao Investimento das micro e pequenas empresas em Inovação (novos bens e serviços transaccionáveis, novos processos tecnológicos ou organizacionais, expansão de capacidades em actividades com procura dinâmica); Incentivos à Qualificação de PME (micro e pequenas empresas).
3. Financiamento e Partilha de Risco da Inovação	Fundo de Financiamento da Inovação e Internacionalização; microfinanciamento competitivo.	Fundo de Financiamento da Inovação e Internacionalização; (Lisboa e Algarve) microfinanciamento competitivo (Lisboa e Algarve).
4. Redução dos Custos Públicos de Contexto	Simplificação, Reengenharia e Desmaterialização de Processos na Adm. Pública; Administração em rede; Qualificação do Atendimento nos Serviços Públicos; Capacidade institucional para a monitorização e gestão do território.	Administração Regional e Local em Rede; Qualificação do Atendimento nos Serviços Públicos Regionais e Locais.
5. Acções Colectivas de Desenvolvimento Empresarial	Estratégias de eficiência e Inovação Colectiva de âmbito nacional: Pólos de Competitividade e Tecnologias e Clusters; Dinamização de Acções Inovadoras.	Estratégias de eficiência e Inovação Colectiva de âmbito regional ou urbano; Acções colectivas de internacionalização de âmbito regional.
6. Estimulo ao Desenvolvimento da Sociedade da Informação		Promoção de Novos Conteúdos e Serviços on-line (designadamente Regiões Digitais); Generalização da Utilização da Internet (designadamente Projectos Integrados).
7. Redes e Infra-estruturas de Apoio à Competitividade Regional		Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação; Acções Integradas de valorização económica dos territórios menos competitivos; Áreas de acolhimento para a inovação empresarial (Parques Tecnológicos, Incubadoras, Parques de Ciência e Tecnologia, etc.); Redes logísticas regionais; Infra-estruturas de Banda Larga (redes académico-científicas e redes de acesso universal em áreas remotas ou desfavorecidas).
8. Assistência Técnica	Assistência Técnica ao PO Factores de Competitividade	

Fonte: POFC

Os PO que consubstanciam a Agenda Temática Factores de Competitividade (COMPETE e PO Regionais do Continente) e a Agenda Temática Potencial Humano (POPH) integram nos respectivos Programas um conjunto de procedimentos de articulação entre as respectivas Autoridades de Gestão.

Considerando o facto de existirem alguns objectivos complementares entre o POFC e o POPH (único Programa que financia actividades no âmbito FSE), estão assegurados os mecanismos que garantem a articulação entre os referidos PO no âmbito da coordenação geral do QREN.

Tendo em vista regular de forma específica a articulação das intervenções do POPH e do POFC foi assinado, no dia 27 de Fevereiro de 2009, um protocolo⁹⁶ entre os dois PO. Embora os objectivos de

⁹⁶ Pretendeu-se a implementação de canais automáticos de troca de informação entre as duas Autoridades de Gestão. Estabelece no seu ponto 1 os “Domínios de clarificação e articulação”, ao nível da formação em

cada PO correspondam a domínios de intervenção exclusivos⁹⁷, estes cooperam para a prossecução de objectivos comuns.

A 2 de Outubro de 2008 foi assinado o Protocolo entre as Autoridades de Gestão do Programa de Desenvolvimento Rural (PRODER) e as Autoridades de Gestão do POFC e dos PO Regionais, com vista a regular a articulação das intervenções do FEADER e do FEDER, definindo as fronteiras entre os tipos de investimentos financiados por cada um dos Fundos, designadamente, no que se refere a actividades das CAE do sector agrícola e intervenções relativas ao Turismo em Espaço Rural e ao Turismo de Natureza.

Nos termos do artigo 2º do Decreto-Lei nº 287/2007, de 17 de Agosto, os investimentos apoiados pelo FEADER são definidos como não enquadráveis nos sistemas de incentivos ao investimento nas empresas. Por outro lado, nos termos da repartição assumida no âmbito do QREN e do PRODER, o FEADER assume responsabilidades de financiamento no domínio das intervenções relativas ao Turismo em Espaço Rural e ao Turismo de Natureza, definindo-se igualmente que as responsabilidades do FEADER incluem o financiamento de microempresas em zonas rurais. Assim, e tendo por objectivo estabelecer a delimitação das responsabilidades assumidas pelos fundos FEADER e FEDER, foi homologado⁹⁸, um protocolo específico de articulação e repartição de responsabilidades entre o POFC (financiado pelo FEDER) e o PRODER (financiado pelo FEADER).

inovação e gestão, formação-acção, inserção de trabalhadores, empreendedorismo e formação da administração pública. Estabelece-se, ainda (ponto 2), a necessidade de consulta e troca de informação ao nível das Estratégias de Eficiência Colectiva, Avisos de Abertura de Candidaturas, candidaturas propostas a aprovação, decisões de aprovação, resultados das acções de controlo interno (nas situações avaliadas de potencial sobreposição de despesa e/ou projectos), e outras informações relevantes.

⁹⁷ Os do POFC centrados no apoio à melhoria da competitividade empresarial e os do POPH vocacionados para o apoio à qualificação da população portuguesa.

⁹⁸ Pelos Ministros Coordenadores das Comissões Ministeriais de Coordenação do POFC e PO Regionais, em 12 de Agosto de 2008 e 6 de Agosto de 2008, respectivamente, e o Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, em 05 de Agosto de 2008.



Tribunal de Contas

ANEXO II – PROGRAMAÇÃO, APROVAÇÃO E EXECUÇÃO DO POFC

Quadro 28 – Repartição do financiamento comunitário por Tema Prioritário

(mil euros)

Tema Prioritária	Montante	%
Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (I&T), Inovação e Empreendedorismo	2 316 000	74,6
1. Actividades de I&DT em centros de investigação	215 000	6,9
2. Infra-estrutura de I&DT e centros de competência numa dada tecnologia	85 000	2,7
3. Transferência de tecnologia e melhoria de redes de cooperação...	141 000	4,5
4. Ajuda à I&DT, particularmente nas PME (incluindo acesso a serviços.....	120 000	3,9
5. Serviços de apoio avançado a empresas e grupos empresariais	300 000	9,7
6. Ajuda às PME para promoção de produtos e processos produtivos eco...	35 000	1,1
7. Investimento em empresas directamente relacionadas com investigação	720 000	23,2
8. Outros investimentos nas empresas	500 000	16,1
9. Outras medidas para estimular a investigação e inovação e o espírito...	200 000	6,4
Sociedade de Informação	373 000	12,0
11. Tecnologias da informação e da comunicação (acesso, segurança, interoperabilidade, prevenção de riscos, investigação, inovação, ciberconteúdo, etc.)	200 000	6,4
13. Serviços e aplicações para os cidadãos (cibersaúde, cibergoverno, ciberadministração, ciberaprendizagem, ciberinclusão, etc.)	165 000	5,3
15. Outras medidas para melhorar o acesso e o uso eficiente das TIC...	8 000	0,3
Energia	39 750	1,3
41. Energias renováveis: biomassa	3 500	0,1
42. Energias renováveis: hidroelétrica, geotérmica e outras	3 500	0,1
43. Eficiência energética, co-geração, gestão da energia	32 750	1,1
Total EARMARKING	2 728 750	87,9
Reforço das Capacidades Institucionais aos Níveis Nacional, Regional e Local	296 250	9,5
81. Mecanismos para melhorar a concepção, o acompanhamento e a avaliação de políticas...	296 250	9,5
Assistência Técnica	78 789	2,5
85. Preparação, execução, acompanhamento e inspecção...	55 150	1,8
86. Avaliação e estudos, informação e comunicação	23 639	0,8
Total POFC	3 103 789	100,0

Fonte: POFC

Quadro 29 – Candidaturas recepcionadas

(euros)

Eixo	2007		2008		2009		2010		Total			
	N.º de Proj.	Montante	N.º de Proj.	Montante	N.º de Proj.	Montante	N.º de Proj.	Montante	N.º de Proj.	%	Montante	%
Eixo I - Conhecimento e Desenvolvimento Tecnológico	3	35 610	1 021	493 165	5 671	1 163 807	200	311 769	6 895	70,4	2 004 351	13,5
EIXO II - Inovação e Renovação do Modelo Empresarial e do Padrão de Especialização	52	245 630	993	5 963 783	645	3 426 243	442	1 506 483	2 132	21,8	11 142 139	74,8
EIXO III - Financiamento e Partilha de Risco da Inovação			1	154 200	4	59 500	26	286 552	31	0,3	500 252	3,4
EIXO IV - Uma Administração Pública Eficiente e de Qualidade			190	466 196	66	143 992	80	187 361	336	3,4	797 549	5,4
EIXO V - Redes e Acções Colectivas de Desenvolvimento Empresarial			19	46 473	233	248 124	111	99 899	363	3,7	394 496	2,6
EIXO VI - Assistência Técnica			16	26 736	8	19 149	8	16 525	32	0,3	62 410	0,4
Total	55	281 239	2 240	7 150 552	6 627	5 060 816	867	2 408 590	9 789	100,0	14 901 197	100,0

Fonte: POFC

Quadro 30 – Investimento Programado, Aprovado e Executado (2007-2010)

(mil euros)

Eixo	Investimento Programado (2007 – 2013)					Operações Aprovadas		Investimento Aprovado				Investimento Executado			Pagamentos	
	Total Previsto		FEDER	Cont. Nacional				Total Aprovado		Inv. Elegível	FEDER	Despesa Elegível		Desp. Pública		FEDER
	Montante	%		Público	Privado	Montante	%	Montante	%			Montante	%			
I	773 800	14,0	500 000	150 000	123 800	2 198	57,5	774 283	10,4	691 557	397 513	83 876	4,9	72 587	61 598	86 190
II	2 760 000	50,1	1 220 000		1 540 000	1 239	32,4	5 426 596	73,0	4 592 275	1 410 384	1 379 448	80,6	464 060	464 060	493 607
III	514 286	9,3	360 000	79 286	75 000	28	0,7	476 634	6,4	476 322	291 791	150 749	8,8	150 749	105 524	132 514
IV	978 571	17,8	685 000	293 571		158	4,1	479 500	6,5	399 074	206 733	44 001	2,6	44 001	21 887	32 592
V	371 429	6,7	260 000	53 929	57 500	171	4,5	219 363	3,0	192 570	133 451	40 676	2,4	32 390	28 755	42 227
VI	112 556	2,0	78 789	33 767		30	0,8	56 554	0,8	46 110	32 277	12 391	0,7	12 391	8 673	13 721
Total	5 510 641	100,0	3 103 789	610 552	1 796 300	3 824	100,0	7 432 930	100,0	6 397 910	2 472 148	1 711 141	100,0	776 178	690 497	800 852

Fonte: POFC

Eixo	Taxas (Inv. Elegível)			Taxas (FEDER)		
	Realização	Execução Financeira	Compromisso	Realização	Execução Financeira	Compromisso
I	12,1	10,8	89,4	15,5	12,3	79,5
II	30,0	50,0	166,4	32,9	38,0	115,6
III	31,6	29,3	92,6	36,2	29,3	81,1
IV	11,0	4,5	40,8	10,6	3,2	30,2
V	21,1	11,0	51,8	21,5	11,1	51,3
VI	26,9	11,0	41,0	26,9	11,0	41,0
Total	26,7	31,1	116,1	27,9	22,2	79,6



Tribunal de Contas

Quadro 31 – Montantes aprovados e executados acumulados por tema prioritário

(mil euros)

Tema Prioritário	N.º de Op.	Investimento Aprovado					Investimento Executado				Pagamentos	Taxa de Realização	
		Total Aprovado		Inv. Elegível		FEDER	Desp. Elegível		FEDER	Despesa Pública		Desp. Elegível	FEDER
		Montante	%	Montante	%		Montante	%					
Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (I&T), Inovação e Empreendedorismo	3 532	6 808 417	91,6	5 883 732	92,0	2 201 455	1 652 668	96,6	658 504	718 353	752 285	28,1	29,9
01 - Actividades de IDT em centros de investigação	1 027	114 092	1,5	114 029	1,8	79 820	22 265	1,3	15 585	22 265	26 114	19,5	19,5
03 - Transferência de tecnologias e aperfeiçoamento das redes de cooperação	959	467 604	6,3	434 425	6,8	249 940	37 144	2,2	28 449	32 760	41 023	8,6	11,4
04 - Apoio à IDT, em especial nas PME (incluindo acesso a serviços de IDT em centros de investigação)	191	179 493	2,4	132 626	2,1	63 928	23 127	1,4	16 777	16 777	18 268	17,4	26,2
05 - Serviços avançados de apoio a empresas e grupos de empresas	171	219 363	3,0	192 570	3,0	133 451	40 676	2,4	28 755	32 390	42 227	21,1	21,5
06 - Apoio às PME na promoção de produtos e processos de fabrico amigos do ambiente	20	20 188	0,3	8 567	0,1	3 402	1 760	0,1	734	734	748	20,5	21,6
07 - Investimento em empresas directamente ligadas à investigação e à inovação	449	3 808 046	51,2	3 203 829	50,1	1 065 443	589 322	34,4	302 985	302 985	326 061	18,4	28,4
08 - Outros investimentos em empresas	687	1 522 998	20,5	1 321 363	20,7	313 681	787 627	46,0	159 695	159 695	165 331	59,6	50,9
09 - Outras medidas destinadas a estimular a investigação, a inovação e o empreendedorismo nas PME	28	476 634	6,4	476 322	7,4	291 791	150 749	8,8	105 524	150 749	132 514	31,6	36,2
Sociedade de Informação	240	557 109	7,5	459 716	7,2	235 415	45 790	2,7	23 118	45 233	34 584	10,0	9,8
11 - Tecnologias da informação e da comunicação	51	131 001	1,8	96 143	1,5	49 782	8 125	0,5	4 012	8 125	5 306	8,5	8,1
13 - Serviços e aplicações para os cidadãos	30	99 178	1,3	75 346	1,2	38 454	10 779	0,6	5 476	10 779	7 073	14,3	14,2
15 - Outras medidas destinadas a melhorar o acesso à utilização eficiente de TIC por parte das PME	159	326 930	4,4	288 227	4,5	147 178	26 885	1,6	13 630	26 328	22 205	9,3	9,3
Energia	22	10 850	0,1	8 352	0,1	3 002	293	0,0	201	201	261	3,5	6,7
43 - Eficiência energética, co-geração, gestão da energia	22	10 850	0,1	8 352	0,1	3 002	293	0,0	201	201	261	3,5	6,7
Total EARMARKING	3 794	7 376 375	99,2	6 351 800	99,3	2 439 872	1 698 751	99,3	681 824	763 787	787 130	26,7	27,9
85 - Preparação, execução, acompanhamento e inspecção	30	56 554	0,8	46 110	0,7	32 277	12 391	0,7	8 673	12 391	13 721	26,9	26,9
Total	3 824	7 432 930	100,0	6 397 910	100,0	2 472 148	1 711 141	100,0	690 497	776 178	800 852	26,7	27,9

Fonte: POFC

Auditoria ao “Programa Operacional Factores de Competitividade”

Quadro 32 – Montantes aprovados e executados por Região

(mil euros)

Região	Operações		Investimento Aprovado					Investimento Executado				Pagamentos	Taxas de Realização	
			Total Aprovado		Inv. Elegível		FEDER	Desp. Elegível		FEDER	Desp. Pública		Desp. Elegível	FEDER
	N.º	%	Montante	%	Montante	%		Montante	%					
Alentejo	140	3,7	997 927	13,4	838 544	13,1	257 857	236 877	13,8	58 501	58 690	66 751	28,2	22,7
Centro	1 089	28,5	3 165 526	42,6	2 692 200	42,1	745 878	792 536	46,3	256 408	262 440	275 247	29,4	34,4
Lisboa	114	3,0	306 543	4,1	261 573	4,1	125 424	37 214	2,2	17 971	37 214	23 799	14,2	14,3
Multi-Regiões	930	24,3	853 956	11,5	736 886	11,5	432 910	104 454	6,1	62 386	71 474	86 944	14,2	14,4
Norte	1 551	40,6	2 108 978	28,4	1 868 707	29,2	910 080	540 059	31,6	295 231	346 359	348 111	28,9	32,4
Total	3 824	100,0	7 432 930	100,0	6 397 910	100,0	2 472 148	1 711 141	100,0	690 497	776 178	800 852	26,7	27,9

Quadro 33 – Montantes aprovados e executados por OI

(mil euros)

OI	Operações		Investimento Aprovado					Investimento executado				Pagamentos	Taxas de Realização	
			Total Aprovado		Inv. Elegível		FEDER	Desp. Elegível		FEDER	Desp. Pública		Desp. Elegível	FEDER
	N.º	%	Montante	%	Montante	%		Montante	%					
AICEP	469	12,3	4 257 009	57,3	3 664 303	57,3	933 099	1 094 370	64,0	296 079	296 079	312 362	29,9	31,7
AMA	154	4,0	459 960	6,2	379 559	5,9	197 206	44 001	2,6	21 887	44 001	32 459	11,6	11,1
AdI	222	5,8	302 819	4,1	284 048	4,4	171 874	23 811	1,4	19 117	19 427	23 501	8,4	11,1
FCT	1 756	45,9	213 312	2,9	200 650	3,1	140 386	35 597	2,1	24 918	35 597	43 445	17,7	17,7
IAPMEI	958	25,1	1 280 937	17,2	1 012 332	15,8	495 673	264 096	15,4	161 153	161 153	175 687	26,1	32,5
POFC	233	6,1	772 091	10,4	734 518	11,5	467 045	203 816	11,9	142 953	195 529	188 595	27,7	30,6
TP	32	0,8	146 801	2,0	122 501	1,9	66 865	45 450	2,7	24 392	24 392	24 802	37,1	36,5
Total	3 824	100,0	7 432 930	100,0	6 397 910	100,0	2 472 148	1 711 141	100,0	690 497	776 178	800 852	26,7	27,9

Quadro 34 – Montantes aprovados e executados por Dimensão do Promotor

(mil euros)

DIMENSAO	Operações		Investimento Aprovado					Investimento Executado				Pagamentos
			Total Aprovado		Inv. Elegível		FEDER	Desp. Elegível		FEDER	Desp. Pública	
	N.º	%	Montante	%	Montante	%		Montante	%			
Micro empresa	27	0,7	64 547	0,9	46 718	0,7	31 226	14 667	0,9	11 256	11 263	11 508
Pequena empresa	45	1,2	135 008	1,8	126 493	2,0	78 638	2 275	0,1	1 934	2 005	2 659
Média empresa	1 116	29,2	1 205 350	16,2	968 183	15,1	492 318	277 244	16,2	169 695	169 770	182 469
Não PME	380	9,9	4 343 152	58,4	3 725 258	58,2	958 047	1 079 478	63,1	292 398	292 557	309 240
Não aplicável	2 256	59,0	1 684 873	22,7	1 531 258	23,9	911 918	337 477	19,7	215 213	300 583	294 977
Total	3 824	100,0	7 432 930	100,0	6 397 910	100,0	2 472 148	1 711 141	100,0	690 497	776 178	800 852



Tribunal de Contas

Quadro 35 – Montantes aprovados e executados por tipo de promotor

(mil euros)

TIPO_PROMOTOR	Operações		Investimento Aprovado					Investimento Executado				Pagamentos
			Total Aprovado		Inv. Elegível		FEDER	Desp. Elegível		FEDER	Desp. Pública	
	N.º	%	Montante	%	Montante	%		Montante	%			
Administração Central do Estado	158	4,1	479 500	6,5	399 074	6,2	206 733	44 001	2,6	21 887	44 001	32 592
Associações	76	2,0	111 915	1,5	99 938	1,6	58 669	14 045	0,8	9 202	9 202	11 694
Associações empresariais	180	4,7	259 984	3,5	232 305	3,6	132 110	69 883	4,1	37 846	37 846	48 933
Centros tecnológicos	6	0,2	9 960	0,1	8 011	0,1	5 607	0	0,0	0	0	820
Entidades Públicas Empresariais	8	0,2	8 920	0,1	7 738	0,1	5 417	3 319	0,2	2 323	3 319	2 683
Entidades do SCT	10	0,3	8 402	0,1	6 302	0,1	4 463	42	0,0	28	28	750
Entidades públicas	679	18	621 575	8	609 715	10	381 236	172 302	10	120 208	172 302	157 168
Estab. individual de responsabilidade limitada	3	0,1	29 381	0,4	27 113	0,4	6 284	20 915	1,2	4 704	4 704	4 704
Estrutura de Missão	4	0,1	24 349	0,3	23 108	0,4	16 176	2 957	0,2	2 070	2 957	6 036
Instituição sem fins lucrativos	1 121	29,3	138 140	1,9	130 784	2,0	91 211	24 952	1,5	17 474	24 917	29 428
Institutos Públicos	18	0,5	23 285	0,3	15 264	0,2	10 684	6 115	0,4	4 280	6 115	5 002
Outra entidade de carácter empresarial	15	0,4	31 222	0,4	25 763	0,4	12 797	1 780	0,1	1 005	1 005	1 099
Sociedade anónima	974	25,5	4 646 382	62,5	3 944 538	61,7	1 153 454	1 062 714	62,1	346 174	346 365	368 514
Sociedade em comandita	3	0,1	3 747	0,1	3 625	0,1	2 409	805	0,0	725	725	915
Sociedade por quotas	541	14,1	958 635	12,9	806 085	12,6	358 543	261 981	15,3	111 285	111 392	118 379
Sociedade unipessoal p/ quotas	28	0,7	77 531	1,0	58 547	0,9	26 356	25 331	1,5	11 287	11 299	12 133
Total	3 824	100,0	7 432 930	100,0	6 397 910	100,0	2 472 148	1 711 141	100,0	690 497	776 178	800 852

Quadro 36 – Montantes aprovados e executados por Sector

(mil euros)

Sector	Operações		Investimento Aprovado					Investimento Executado				Pagamentos	
			Total Aprovado		Investimento elegível		FEDER	Desp. Elegível		FEDER			Desp. Pública
	N.º	%	Montante	%	Montante	%		Montante	%	Montante	%		
Comércio	70	1,8	93 475	1,3	76 197	1,2	37 119	6 318	0,4	4 037	0,6	4 037	4 966
Construção	41	1,1	17 214	0,2	11 615	0,2	5 117	769	0,0	528	0,1	528	792
Energia	3	0,1	4 922	0,1	4 653	0,1	2 446	0	0,0	0	0,0	0	19
Indústria	1 259	32,9	5 084 360	68,4	4 333 565	67,7	1 315 617	1 266 703	74,0	427 484	61,9	427 650	457 985
Outros sectores	320	8	1 121 885	15,1	1 015 029	15,9	596 899	217 386	12,7	143 944	20,8	213 581	194 318
Serviços	2 061	53,9	678 563	9,1	592 355	9,3	359 502	111 236	6,5	71 297	10,3	87 174	98 811
Transportes	24	0,6	40 836	0,5	23 227	0,4	11 558	3 644	0,2	2 385	0,3	2 385	2 729
Turismo	46	1,2	391 674	5,3	341 268	5,3	143 892	105 085	6,1	40 822	5,9	40 822	41 232
Total	3 824	100,0	7 432 930	100,0	6 397 910	100,0	2 472 148	1 711 141	100,0	690 497	100,0	776 178	800 852

Quadro 37 – Resumo Implementação Física - Indicadores de Eixo - Anexo VI do Regulamento (CE) n.º 846/2009

Eixo Prioritário	Indicadores Eixo (alínea c do n.º 1 do artigo 37.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006)	2010	2015	
Eixo Prioritário 1	Relevância do I&D empresarial (Investimento de I&D empresarial) / (Investimento total em I&D)	Realização - Contratada	73%	
		Metas	35%	40%
	Relevância das actividades de I&D em consórcio (Investimento de I&D em cooperação) / (Investimento total em I&D)	Realização - Contratada	49%	
		Metas	12%	15%
	Apoio a operações e actividades de valorização de resultados de I&DT (Investimento em actividades de demonstração tecnológica) / (Investimento total em I&D)	Realização - Contratada	29%	
		Metas	15%	25%
	Incentivo à participação de instituições portuguesas em operações comunitárias de I&DT Nº de entidades participantes em operações comunitárias	Realização - Contratada	50	
		Metas	150	400
Eixo Prioritário 2	Incentivo à inovação produtiva (Investimento total de operações inovadoras) / (Investimento total de empresas)	Realização - Contratada	91%	
		Metas	55%	67%
	Incremento na cadeia de valor em sectores maduros (Investimento total de operações inovadoras em sectores de média-baixa e baixa tecnologia) / (Investimento total em sectores de média-baixa e baixa tecnologia)	Realização - Contratada	86%	
		Metas	50%	60%
	Qualidade do emprego criado (Postos de trabalho criados altamente qualificados) / (Total de postos de trabalho criados)	Realização - Executada	n.d.	
		Metas	15%	15%
	Contributo para o crescimento do Produto (Aumento do VAB) / (Investimento total)	Realização - Executada	n.d.	
		Metas	0,5	0,6
	VAB gerado nos sectores com potencial de crescimento (VAB gerado nos sectores intensivos em conhecimento e média-alta e alta tecnologia) / (VAB total gerado)	Realização - Executada	n.d.	
		Metas	15%	20%
	Orientação para a produção transaccionável e internacionalizável (Investimento em sectores de produção transaccionável e internacionalizável) / (Investimento total de empresas)	Realização - Contratada	96%	
		Metas	80%	80%
	Orientação para mercados internacionais (Variação % das Exportações) / (Variação % das Vendas)	Realização - Executada	n.d.	
		Metas	1,5	1,5
	Emprego criado em sectores com potencial de crescimento (Postos de trabalho criados em sectores intensivos em conhecimento e média-alta e alta tecnologia) / (Total de postos de trabalho criados)	Realização - Executada	n.d.	
		Metas	30%	30%
	Índice de sobrevivência de operações empresas criadas (Empresas criadas que sobreviveram ao fim de 2 anos) / (Total de empresas criadas)	Realização - Executada	n.d.	
		Metas	60%	60%
	Incentivo ao empreendedorismo (Nº de empresas criadas) / (Nº de empresas apoiadas)	Realização - Contratada	11%	
		Metas	20%	20%
Empresas criadas nos sectores com potencial de crescimento (Investimento em empresas criadas em sectores intensivos em conhecimento e média-alta e alta tecnologia) / (Investimento Total em empresas criadas)	Realização - Contratada	76%		
	Metas	50%	50%	
Apoio a operações estruturantes em sectores com potencial de crescimento (Investimento estruturante de raiz em sectores intensivos em conhecimento e média-alta e alta tecnologia) / (Investimento total de operações estruturantes apoiadas)	Realização - Contratada	53%		
	Metas	15%	20%	
Eixo Prioritário 3	Qualidade do capital de risco (Investimento realizado em capital semente)	Realização - Contratada	100%	



Tribunal de Contas

Eixo Prioritário	Indicadores Eixo (alínea c do n.º 1 do artigo 37.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006)	2010	2015		
	/(Investimento total realizado no âmbito do Capital de Risco)	Metas	33%	33%	
	Financiamento orientado para sectores com potencial de crescimento (Investimento em empresas em sectores intensivos em conhecimento e média-alta e alta tecnologia) / (Investimento total realizado no âmbito da Inovação Financeira)	Realização - Contratada	15%		
		Metas	30%	30%	
	Garantias prestadas às PME	Realização - Contratada	3.741		
		Metas	1.500	1.500	
	Custos de Gestão (comissões de gestão / Capital realizado)	Realização - Executada	n.d.		
		Metas	3%	3%	
Eixo Prioritário 4	Proximidade - Criação de centros multiserviços (Nº de centros de atendimento multiserviços abertos em território nacional)	Realização - Contratada	608		
		Metas	60	200	
	Simplificação - Criação de pontos únicos de contacto (nº de pontos únicos de contacto - Internet, presencial ou telefónico - criados)	Realização - Contratada	329		
		Metas	10	20	
	Rapidez - Redução de tempos médios de espera ((Tempo médio de espera em fila - valor final após conclusão de intervenção apoiada)/(Tempo médio de espera em fila - valor base anterior a início de intervenção apoiada) – 1)	Realização - Contratada	58%		
		Metas	30%	50%	
	Universalidade - Grau de acessibilidade dos serviços públicos online a cidadãos com necessidades especiais (Nº de serviços públicos disponíveis online a cumprir pelo menos o nível AA das regras de acessibilidade (W3C))/(Nº de serviços públicos disponíveis)	Realização - Contratada	92%		
		Metas	80%	100%	
	Simplificação - Redução do número de contactos necessários entre o cidadão e/ou as empresas e a AP em processos administrativos ((Nº médio de interações entre o cidadão e/ou as empresas e a AP em processos administrativos - valor final após conclusão de	Realização - Contratada	50%		
		Metas	30%	50%	
	Desmaterialização - Aumento do nível de utilização de processos administrativos não presenciais (Nº de cidadãos e/ou empresas utilizadores de serviços públicos nos canais Internet e telefone - valor final após conclusão de intervenção apoiada)/(Nº de cidadãos e/ou empresas utilizadores de serviços públicos nos canais Internet e telefone - valor base anterior a início de intervenção apoiada) – 1)	Realização - Contratada	123%		
		Metas	30%	50%	
	Utilização de factura electrónica (Nº de organismos públicos utilizadores de factura electrónica) / (Nº de organismos públicos)	Realização - Contratada	39%		
		Metas	80%	100%	
Redução nos custos de comunicações ((Custos de comunicações na AP - valor final após conclusão de intervenção apoiada)/(Custos de comunicações na AP - valor base anterior a início de intervenção apoiada) – 1)	Realização - Contratada	17%			
	Metas	25%	50%		
Nível de interoperabilidade entre sistemas de informação na AP (Nº de sistemas de informação interoperáveis na AP)/(Nº de sistemas de informação na AP) *	Realização - Contratada	75%			
	Metas	30%	80%		
Funcionários formados no âmbito das intervenções apoiadas (Nº de funcionários formados em competências específicas (atendimento, TIC, gestão de conhecimento))/(Nº total dos funcionários envolvidos nas intervenções apoiadas)	Realização - Contratada	59%			
	Metas	-	25%		
Eixo Prioritário 5	Reforço do investimento em economias de eficiência colectiva (Investimento apoiado em economias de eficiência colectiva) / (Investimento total apoiado)	Realização - Contratada	32%		
		Metas	15%	25%	
	Promoção da participação das PME em Acções Colectivas (Nº PME envolvidas em Acções Colectivas)	Realização - Contratada	819.365		
		Metas	10.000	15.000	
	Promoção da cooperação de PME (Nº PME envolvidas em operações de cooperação)	Realização - Contratada	36.502		
		Metas	2.000	5.000	
	Réplicas das operações de acções inovadoras (em % do n.º de operações concluídos)	Realização - Contratada	n.d.		
		Metas	300%	350%	
	Eixo Prioritário 6	Taxa de execução da Despesa Fundo (em % da Despesa Fundo)	Realização - Executada	n.d.	

Auditoria ao “Programa Operacional Factores de Competitividade”

Eixo Prioritário	Indicadores Eixo (alínea c do n.º 1 do artigo 37.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006)	2010	2015
	Programada para o ano n+3 ou n+2, conforme os casos)	Metas	100%
		Realização - Contratada	1.727.622
	Nº de visitas ao sítio internet	Metas	1.350.000
		Realização - Executada	n.d.
	Nível de follow up das recomendações de avaliação (recomendações consideradas / recomendações totais)	Metas	90%
		Realização - Executada	90%
	Nível de desmaterialização de processos associados a fluxos financeiros (certificação de despesa e pagamentos)	Realização - Contratada	100%
		Metas	100%
		Realização - Contratada	100%
	Nível de desmaterialização de processos associados a programação e acompanhamento (documentos de programação, notificação de grandes operações, relatórios de execução, convocatórias e circulação de informação de acompanhamento)	Metas	80%
		Realização - Contratada	100%

Quadro 38 – Resumo Implementação Física - Indicadores Comuns Comunitários

(Anexo VI do Regulamento (CE) n.º 846/2009)

Áreas Temáticas	Indicadores Comuns Comunitários (core indicators)	2010
Emprego criado	1. Empregos criados (empregos directos criados, em equivalente tempo inteiro)	Realização - Executada n.d.
	2. dos quais: homens	Realização - Executada n.a.
	3. dos quais: mulheres	Realização - Executada n.a.
Investigação e Desenvolvimento Tecnológico	4. Nº de operações de I&DT	Realização - Contratada 1.694
	5. Nº de operações de cooperação empresas-instituições de investigação	Realização - Contratada 196
	6. Empregos na investigação criados	Realização - Executada n.d.
Ajudas directas ao investimento nas PME	7. Nº de operações	Realização - Contratada 4.778
	8. dos quais: nº de start-ups apoiadas (empresas com menos de dois anos)	Realização - Contratada 89
	9. Empregos criados (em equivalente tempo inteiro)	Realização - Executada n.d.
	10. Investimento total induzido (em milhões de euros)	Realização - Contratada 2.020
Sociedade de Informação Energias Renováveis	11. Nº de operações	Realização - Contratada 430
	23. Nº de operações	Realização - Contratada 5
	24. Capacidade suplementar de produção de energia a partir de fontes renováveis (em MWh)	Realização - Executada n.d.
Alterações Climáticas Turismo	30. Redução de emissões de gases com efeito de estufa (CO2 equivalentes, kt)	Realização - Executada n.d.
	34. Nº de operações	Realização - Contratada 243
	35. Nº de empregos criados (em equivalente tempo inteiro)	Realização - Executada n.d.
Saúde	38. Nº de operações	Realização - Contratada 15
Reabilitação Urbana	39. Nº de operações que asseguram a sustentabilidade e melhoram a atractividade das cidades	Realização - Contratada n.d.
Competitividade das Cidades	40. Nº de operações que visam estimular a actividade empresarial, o empreendedorismo e a utilização das novas tecnologias	Realização - Contratada n.d.



Tribunal de Contas

Quadro 39 – Transferências do POFC (IFDR) para o IAPMEI

(euros)

Tipo de Transferência	Solicitado		Transferido	
	Data	Montante	Data	Montante
Montante de pré-financiamento transferido (2008)			3-Jul-08	12.500.000
Saldo Permanente	20-Jun-08	28.200.000	25-Jul-08	15.700.000
Transferência Intermediária	15-Dez-08	19.405.000	23-Dez-08	19.405.000
Total 2008		47.605.000		47.605.000
Transferência Intermediária	18-Fev-09	26.982.000	25-Fev-09	26.982.000
Reforço Saldo Permanente (2009)	1-Abr-09	15.500.000	6-Abr-09	15.500.000
Transferência Intermediária	1-Abr-09	21.219.000	6-Abr-09	1.882.896
			15-Mai-09	19.336.000
Transferência Intermediária	29-Mai-09	15.000.000	5-Jun-09	15.000.000
Transferência Intermediária	10-Jul-09	37.625.000	24-Jul-09	37.625.000
Transferência Intermediária	21-Ago-09	15.000.000	2-Set-09	15.000.000
Transferência Intermediária	9-Out-09	38.432.000	27-Out-09	28.800.000
Transferência Intermediária	9-Dez-09	35.983.000	14-Dez-09	35.983.000
Total 2009		205.741.000		196.108.896
Transferência Intermediária	17-Fev-10	39.145.000	2-Mar-10	20.000.000
			18-Mar-10	19.145.000
Transferência Intermediária	15-Abr-10	25.000.000	22-Abr-10	25.000.000
			2-Jun-10	20.000.000
Transferência Intermediária	27-Mai-10	38.686.000	9-Jun-10	12.000.000
			21-Jun-10	6.686.000
			30-Jun-10	15.000.000
Transferência Intermediária	28-Jun-10	58.910.000	23-Jul-10	20.000.000
			28-Jul-10	13.900.000
			30-Jul-10	10.010.000
			7-Set-10	5.378.000
			14-Set-10	10.000.000
Transferência Intermediária	30-Ago-10	32.378.000	16-Set-10	7.000.000
			28-Set-10	5.000.000
			19-Out-10	5.000.000
			15-Nov-10	10.000.000
Transferência Intermediária	11-Out-10	37.301.000	25-Nov-10	10.000.000
			10-Dez-10	10.000.000
			15-Dez-10	7.301.000
Transferência Intermediária	16-Dez-10	36.661.000	22-Dez-10	36.661.000
Total 2010		268.081.000		268.081.000
Total		521.427.000		511.794.896

Quadro 40 – Transferências do POFC (IFDR) para o TP

(euros)

Tipo de Transferência	Solicitado		Transferido	
	Data	Montante	Data	Montante
Montante de pré-financiamento transferido (2008) Saldo Permanente	23-Jun-08	600.000	3-Jul-08	600.000
Transferência intermédia excepcional	7-Ago-08	1.819.805	13-Ago-09	1.819.805
Transferência intermédia excepcional	23-Dez-08	2.951.753	23-Dez-08	2.951.753
Total 2008		5.371.558		5.371.558
Transferência intermédia	30-Jun-09	567.000	24-Jul-09	567.000
Transferência intermédia	7-Ago-09	200.000	14-Ago-09	200.000
Transferência intermédia excepcional	7-Ago-09	1.751.361	14-Ago-09	1.751.361
Transferência intermédia	8-Out-09	800.000	23-Out-09	800.000
Transferência intermédia excepcional	11-Dez-09	6.000.000	28-Dez-09	6.000.000
Transferência intermédia	11-Dez-09	529.000	28-Dez-09	529.000
Total 2009		9.847.361		9.847.361
Transferência intermédia	17-Fev-10	467.000	2-Mar-10	467.000
Transferência intermédia	27-Mai-10	608.000	1-Jun-10	608.000
Transferência intermédia excepcional	12-Jul-10	1.348.823	23-Jul-10	1.348.823
Transferência intermédia	19-Ago-10	522.000	25-Ago-10	522.000
Transferência intermédia excepcional	10-Set-10	3.590.751	22-Set-10	3.590.751
Transferência intermédia excepcional	2-Nov-10	1.360.125	17-Nov-10	1.360.125
Transferência intermédia excepcional	9-Dez-10	3.723.597	15-Dez-10	3.723.597
Total 2010		11.620.297		11.620.297
Total		26.839.216		26.839.216

Quadro 41 – Transferências do POFC (IFDR) para o FC

(euros)

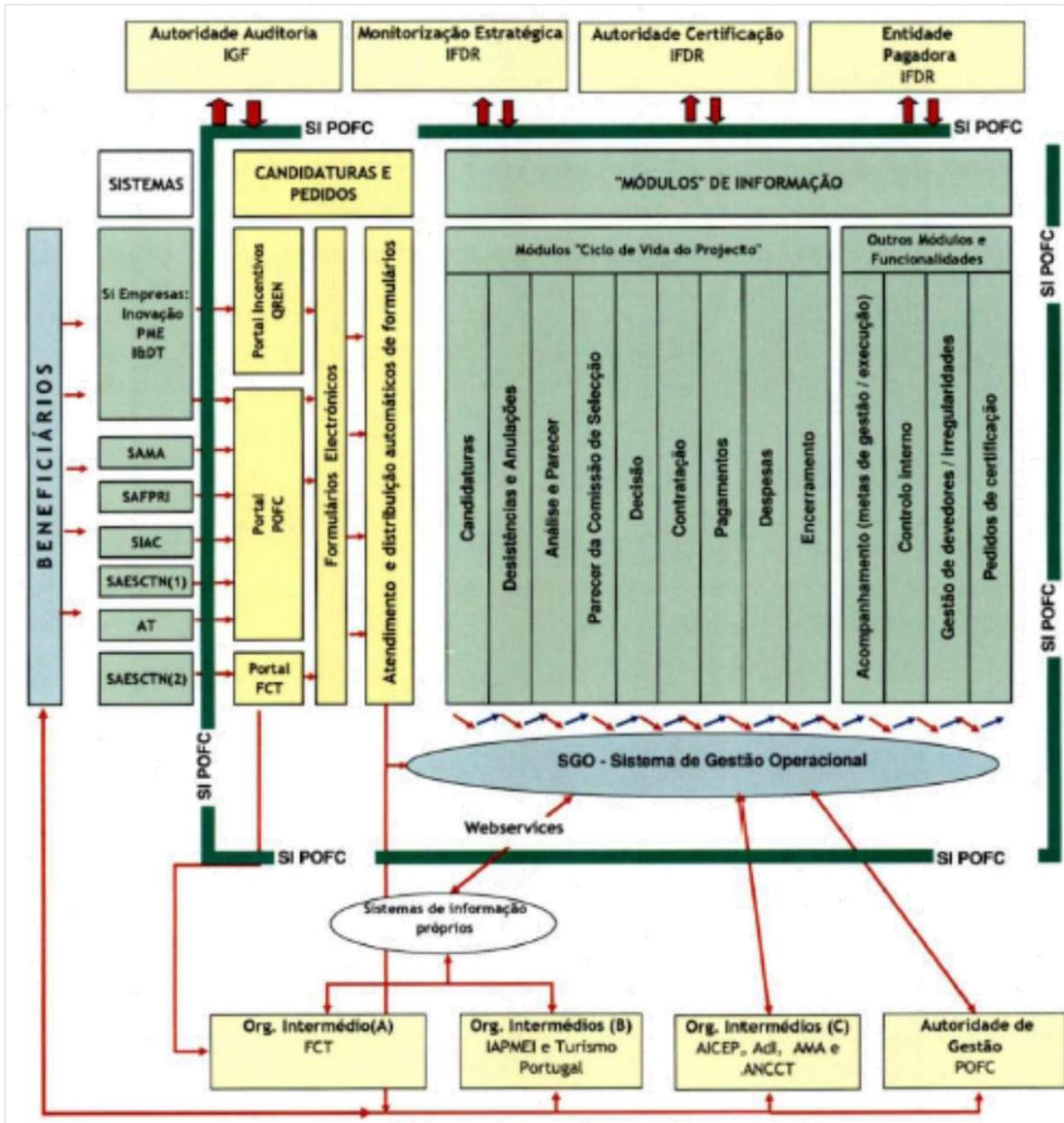
Tipo de Transferência	Solicitado		Transferido	
	Data	Montante	Data	Montante
Montante de pré-financiamento transferido (2010) Saldo Permanente	22-Abr-10	5.000.000	30-Abr-10	5.000.000
Transferência intermédia	22-Abr-10	26.653.170	30-Abr-10	26.653.170
Transferência intermédia	12-Jul-10	8.300.000	23-Jul-10	5.000.000
Transferência intermédia			28-Jul-10	3.300.000
Transferência intermédia	30-Set-10	3.499.000	19-Out-10	3.499.000
Transferência intermédia	16-Dez-10	3.538.000	22-Dez-10	3.538.000
Total 2010		46.990.170		46.990.170
Total		46.990.170		46.990.170



Tribunal de Contas

ANEXO III – SISTEMA DE INFORMAÇÃO POFC

Figura 3 – Descrição do SI POFC e relacionamento com outras entidades



Fonte: POFC

ANEXO IV – 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 Programa Operacional Factores de Competitividade

Departamento de Auditoria III

Proc.º n.º 05/2011-AUDIT
Relatório n.º 36/11-2ª Secção

Entidade fiscalizada: Programa Operacional Factores de Competitividade.

Entidade devedora: Programa Operacional Factores de Competitividade.

Regime jurídico: AA X
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	8		959,92
Acções na área da residência oficial	88,29	341		30.076,20
- 1% s/ Receitas Próprias				
- 1% s/ Lucros				
Emolumentos calculados				31.036,12
Emolumentos b):				
Limite mínimo (VR)				1.716,40
Limite máximo (VR)				17.164,00
Emolumentos a pagar				1.716,40

a) Cf. Resolução n.º 4/98-2ªS. do TC.

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

O COORDENADOR DA EQUIPA DE
AUDITORIA,

António P. Marques do Rosário

(António Marques do Rosário)



Tribunal de Contas

ANEXO V – RESPOSTAS NOS TERMOS DO CONTRADITÓRIO



FCT Fundação para a Ciência e a Tecnologia
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA



FCT/9510/2/11/2011/S

Exma. Senhora
Dr.ª Leonor Côrte-Real Amaral
Auditora Coordenadora
Tribunal de Contas – Direcção Geral
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

S/ Ref.

S/ Com.

Nossa Referência
435.04

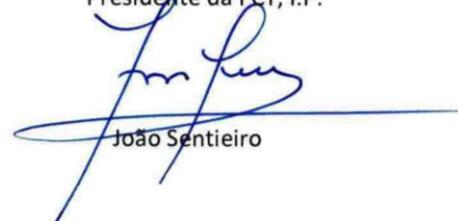
Av. D. Carlos I - 126 - 6º
1249 - 074 Lisboa
Portugal
Tel: 21 392 43 00
Fax: 21 396 40 53

Assunto: Auditoria ao Programa Operacional Factores de Competitividade.

Na sequência da análise das observações emitidas em sede de Relato de Auditoria realizada pelo Tribunal de Contas ao Programa Operacional Factores de Competitividade, cumpre-nos remeter a V. Exa., em documento anexo, os comentários considerados por convenientes no que reporta às conclusões e recomendações efectivadas à FCT, I.P. na qualidade de Organismo Intermédio.

Com os melhores cumprimentos,

Presidente da FCT, I.P.



João Sentieiro



Governo da República Portuguesa

DGTC 03 11'11 18563

Auditoria do Tribunal de Contas

FCT I.P. - Contraditório

Na sequência da análise das observações emitidas em sede de Relato de Auditoria realizada pelo Tribunal de Contas ao Programa Operacional Factores de Competitividade e concretamente no que reporta às conclusões e recomendações à FCT, I.P., na qualidade de Organismo Intermédio, cumpre-nos apresentar os esclarecimentos entendidos por convenientes, pelo que passamos a transcrever as conclusões e recomendações emanadas, seguidas das alegações da FCT I.P.:

1 - Sumário

1.1. Conclusões

28. *Nos pagamentos efetuados pela FCT foi contabilizada apenas uma fonte de financiamento, ou nacional (OE) ou comunitária (FEDER), quando cada um dos pagamentos deveria envolver as duas componentes.*
29. *Embora o registo destes pagamentos no SI POFC seja efetuado tendo em conta a componente nacional e a componente FEDER prevista para cada operação, a contabilidade da FCT reflete a fonte de financiamento que serviu de base aos pagamentos. Ora, tendo em conta que a Fundação utiliza incorretamente as fontes de financiamento, resulta daqui uma divergência entre os dados constantes nos dois registos (cfr. Ponto 3.7.3).*

1.2 Recomendações

4) À Fundação para a Ciência e a Tecnologia

- a) efetuar os pagamentos aos beneficiários, usando as duas fontes de financiamento (nacional e comunitária), de acordo com o financiamento aprovado (cfr. Ponto 3.7.3).*

3.7.3 – Processos de pagamentos

Gestão das verbas FEDER

Os montantes FEDER autorizados e pagos pelos OI, com exceção da FCT, estavam de acordo com os valores lançados no SIPOFC.

Nos pagamentos efectuados pela FCT verificou-se que foi utilizada apenas uma fonte de financiamento, ou nacional (OE) ou comunitária (FEDER), quando cada um destes pagamentos envolve as duas componentes.

Assim, da amostra analisada, verificou-se que os pagamentos relativos a seis operações foram efetivados apenas com recurso a verbas FEDER, enquanto nos pagamentos relativos a duas operações foram utilizados apenas verbas nacionais (OE).

Comentários FCT I.P:

No que respeita a esta observação, enviamos em anexo a lista dos pagamentos efectuados no âmbito dos 8 projectos de investigação que integraram a amostra com especificação da fonte de financiamento aplicada. No decurso da execução dos projectos, e até 31/12/2010, 3 operações foram pagas exclusivamente com verbas do OE, 3 com verbas do FEDER e outras 3 com ambas as fontes. É ainda de destacar que 5 das operações seleccionadas tiveram o seu início antes da aprovação pelo COMPETE pelo que os pagamentos apenas poderiam ter sido concretizados através do OE.

Porém, o registo destes pagamentos no SI POFC foi efetuado tendo em conta a componente FEDER prevista para cada operação.

Verifica-se assim uma divergência entre o valor dos pagamentos efetuados por conta do FEDER, registados na contabilidade da FCT, e o valor registado no SI POFC, o qual tem em conta as taxas de financiamento aprovadas.

A divergência detetada reportada a 31 de Dezembro de 2010 encontra-se evidenciada no quadro seguinte:

Quadro 18 – Divergência entre a contabilidade da FCT e o SI POFC

(em euros)

Registo	FEDER
<i>Contabilidade da FCT</i>	<i>26.367.941,29</i>
<i>SI POFC</i>	<i>24.918.130,00</i>

Fonte: FCT

Desta forma, a informação com base na qual a AG do POFC efetua o controlo das verbas do FEDER na posse da FCT e decide sobre as verbas a transferir (de forma a garantir a existência de saldo permanente) não traduz a realidade dos pagamentos efetuados pela FCT, estando porém de acordo com as previsões de financiamento.

Este procedimento, vertido numa gestão flexível das fontes de financiamento com o objetivo, de acordo com a FCT, de tornar os procedimentos mais céleres, denota falta de rigor e incorrecta utilização das fontes de financiamento.

Comentários FCT I.P.:

Discordamos da referência à “...falta de rigor e incorrecta utilização das fontes de financiamento” vertida no relato da auditoria que se revela, na opinião da FCT I.P., contraditória face à constatação, igualmente referida no relatório, de que os pagamentos comunicados ao POFC se encontram de acordo com as previsões de financiamento, procedimento que reflecte o esforço da FCT I.P. de garantir o adequado reporte dos montantes FEDER e em simultâneo, manter os fluxos financeiros e respectivos tempos de concretização adequados a uma correcta execução dos projectos de IC&DT financiados.

Importa, assim, clarificar ou reforçar o entendimento sobre o contexto e constrangimentos que condicionam a acção da FCT I.P. e exigem a referida “gestão flexível das fontes de financiamento”, na prossecução, do objectivo principal da Instituição, ou seja, a promoção e desenvolvimento do SCTN - Sistema Científico e Tecnológico Nacional, ao mesmo tempo que se identificam as diferenças na gestão destes projectos face aos restantes organismos intermédios do POFC.

- O processo que conduziu ao enquadramento das tipologias de projectos financiadas pela FCT I.P. no COMPETE foi, pela sua complexidade face às adaptações dos procedimentos exigidas pelo QREN, prolongado. A aprovação dos projectos ao abrigo das disposições transitórias (Orientação de Gestão nº 6/POFC/2008), cujas candidaturas ao COMPETE foram submetidas em 19/12/2008, apenas foi obtida em Fevereiro de 2010, com consequências nos fluxos financeiros, como mais à frente se detalhará;
- Conforme Protocolo para o estabelecimento do regime de fluxos financeiros estabelecido em 1/3/2010, a FCT I.P. foi constituída como autoridade de pagamento com responsabilidades directas ao nível da concretização das transferências financeiras para os beneficiários sempre que reunidas as condições exigíveis em sede de regulamentos e demais normativos aplicáveis;
- Além da responsabilidade acima assumida, no que respeita ao FEDER, compete também à FCT I.P. assegurar, através do seu orçamento, a respectiva contrapartida nacional dos financiamentos atribuídos no âmbito do COMPETE. Esta situação que não se aplica à generalidade dos organismos intermédios do POFC (em que os financiamentos são exclusivamente assegurados com fundos FEDER e consequentemente não há duas fontes de

financiamento), significa que os pagamentos aos beneficiários são efectuados com recurso a duas fontes de financiamento distintas, OE e FEDER;

- O elevado número de operações financiadas que caracteriza a intervenção da FCT I.P. é também um factor que não pode ser descartado na análise dos procedimentos adoptados. Nesta data, a FCT I.P. é responsável pela gestão e acompanhamento de 1867 projectos co-financiados pelo POFC através do FEDER, o que representa 42,7% do total dos projectos apoiados pelo Programa Operacional. Os projectos financiados exclusivamente por Fundos Nacionais através do Orçamento de Estado (OE) totalizam, nesta data, 2200.
- O elevado número de operações financiadas origina, conseqüentemente, a realização de um conjunto de procedimentos igualmente elevado. A título de exemplo, refira-se que, até à data, e exclusivamente para os projectos co-financiados pelo FEDER foram processados 3530 pagamentos.

Considerado este enquadramento e salvaguardado o cumprimento das componentes FEDER e OE previstas para as operações podemos, agora, clarificar e fundamentar o procedimento adoptado pela FCT I.P.:

- Consideramos, desde logo, que o procedimento aplicado vai ao encontro do que é o intuito do Regulamento Geral do FEDER e do Fundo Coesão, particularmente no que respeita à redução dos prazos de pagamento aos beneficiários, conforme reforçado pela alteração ao referido Regulamento introduzida pela deliberação da Comissão Ministerial de Coordenação do QREN, de 20/4/2010;
- De facto, importa realçar que os calendários de reposição das verbas do OE e do FEDER não são coincidentes entre si, e não são, da mesma forma, concordantes com os calendários de execução das centenas de projectos de investigação em curso, constituindo-se deste modo o procedimento adoptado pela FCT I.P. como a única opção de actuação possível tendo em vista garantir uma execução das operações de acordo com os termos e prazos definidos e acordados com os beneficiários e o QREN;
- O desfazamento entre a disponibilização das verbas do OE e do FEDER, natural, face aos procedimentos e entidades diversas envolvidas, encontra-se também sujeito a constrangimentos contextuais diferentes, como o actual contexto sócio-económico ou outras dificuldades de tesouraria dos organismos responsáveis pela disponibilização das verbas;
- De forma a evidenciar o acima referido, verifique-se a situação do pedido de transferência de verbas do FEDER, no montante de 8,2M€, submetido pela FCT I.P. à Autoridade de Gestão em

2/9/2011. De facto, foi concretizada em 29/9/2011 uma transferência parcial de 5M€, aguardando-se ainda os 3,2M€ remanescentes, com consequências óbvias nos pagamentos aos beneficiários. Dado o tempo que decorreu sobre este pedido, nova solicitação de verbas foi já apresentada junto da Autoridade de Gestão do POFC, importando referir que à data de 31/10/2011, o total das transferências do FEDER a favor da FCT I.P. ascende a 64,6M€ e o montante pago aos beneficiários e comunicado ao COMPETE ascende a 66,1M€;

- Estas dificuldades não se compadecem com a intenção de reduzir os tempos de pagamento aos beneficiários e, essencialmente, com o objectivo de garantir uma adequada execução financeira e consequentemente científica dos projectos de investigação financiados, justificando por si, o procedimento adoptado pela FCT I.P.;
- Para este factor concorre também o montante do saldo permanente definido no Protocolo para o estabelecimento do regime de fluxos financeiros, de 5M€, o qual é manifestamente insuficiente e se constitui como um constrangimento adicional à actuação da FCT I.P.;
- É preciso não esquecer também que a aprovação pelo COMPETE de um número considerável de projectos (691) ao abrigo das denominadas disposições transitórias (Orientação de Gestão nº 6/POFC/2008), ocorreu numa fase em que a execução dos mesmos decorria já há tempo considerável tendo, por essa data, sido já processados inúmeros pagamentos integralmente por via do OE. Esta situação é evidente em 5 projectos da amostra seleccionada (anexo I) e justifica, em parte, as conclusões vertidas no relatório;
- A aprovação tardia destes projectos no âmbito do COMPETE originou, em 3/5/2010, o reembolso por parte do FEDER de 26,7M€, correspondente aos pagamentos concretizados através do OE, mais uma vez, significando este procedimento um enorme esforço por parte do orçamento da FCT I.P., e uma opção clara no sentido de garantir a adequada execução dos projectos de investigação e a promoção e desenvolvimento do SCTN que não seria possível se a mesma não tivesse sido adoptada;
- À situação acima descrita teremos, nesta data, de acrescentar a alteração em curso da taxa de co-financiamento do FEDER de 70% para 85% que terá obrigatoriamente, e uma vez mais, implicações retroactivas e directas no processo e registo de pagamentos aos beneficiários inviabilizando, concretamente para projectos em fase final de execução, o cumprimento efectivo da distribuição por fontes de financiamento. Prevê-se que este processo esteja concluído até ao final do presente ano;
- A “instabilidade” quanto à componente FEDER dos apoios (situação igualmente ocorrida em quadros comunitários anteriores), quer seja pela sua tardia aprovação ou recente

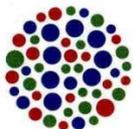
reprogramação é, assim, mais um factor que contribuiu significativamente para a necessidade de adoptar uma gestão flexível dos fundos;

- Não podemos ainda deixar de destacar, conforme referido no relato da auditoria, que o registo dos pagamentos no SI POFC foi efectuado tendo em conta a componente FEDER prevista para cada operação. A decisão da Autoridade de Gestão quanto às verbas FEDER a transferir, é sempre efectuada em função da distribuição de fundos prevista por operação, não comprometendo de forma alguma este procedimento esta decisão, o que é revelador da coerência dos registos comunicados;
- Em momento algum, e com excepção do saldo permanente definido no protocolo relativo aos fluxos financeiros, a FCT I.P. receberá um montante de FEDER superior ao que corresponde à execução das operações tal como aprovadas pela Comissão Directiva do POFC.

Face ao acima exposto, embora compreendendo as observações e recomendações efectuadas em sede de relato de auditoria, salientamos as especificidades dos apoios concedidos pela FCT I.P. bem como os condicionalismos já descritos, constituindo-se esta alternativa como a única possibilidade de continuar a garantir o pagamento atempado aos beneficiários possibilitando o cumprimento dos programas de trabalho de acordo com os termos e calendários propostos e aprovados, e prosseguir, assim, a missão desta Instituição, de promoção e desenvolvimento do SCTN, ao mesmo tempo que se potencia o financiamento comunitário e se minimiza os riscos de subaproveitamento do mesmo. Realça-se novamente que este procedimento não põe em causa os montantes de FEDER aprovados.

FCT I.P., 31 de Outubro de 2011

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized first name and a surname, followed by a long horizontal flourish.



aicep Portugal Global

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

gedoc: AICEP. S-08/11/2011-21731

Assunto: Auditoria ao Programa Operacional Factores de Competitividade

Na sequência do vosso ofício Ref. Proc Nº 5/11 - Audit DA III.1, remetemos, em anexo, os nossos comentários que se nos ofereceram ao relato da auditoria referida em epígrafe. Informamos que estes comentários seguiram via email, para os seguintes endereços, antoniosario@tcontas.pt; geral@tcontas.pt; dalll@tcontas.pt; no passado dia 4 de Novembro de 2011.

Com os melhores cumprimentos,

Francisco Fernandes
(Auditoria Interna)

Anexo: O referido.

DGTC 08 11'11 18816



 aicep Portugal Global	AUDITORIA INTERNA	PÁGINA 1 DE 3
	Auditoria ao “Programa Operacional Factores de Competitividade” – COMPETE, pelo Tribunal de Contas –	TC - POFC
	Processo Nº 5/2011 – AUDIT, Relato Outubro 2011	DATA
		04-11-2011

Relato da Auditoria - Processo Nº 5/2011 – AUDIT:

Página 13

“(…)

Organização dos Processos

24. Os dossiês das operações nem sempre apresentavam uma organização clara e ordenada, tendo-se registado ainda a falta de algumas peças, nomeadamente nas operações nº 5771 e nº 4506 (cfr. ponto 3.7.1).

(…)

Processos de Pagamentos

25. Algumas faturas e respetivos autos de medição do projeto n.º 5771 – Almima, relativas a empreitadas, não se encontravam acompanhados do respetivo contrato, ficando assim comprometida a análise das referidas despesas.

(…)”

Página 16

“(…)”

5) À Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, EPE

- a) Melhorar a organização dos dossiês das operações de forma a que o seu conteúdo seja completo e apresentado de forma clara e ordenada (cfr. ponto 3.7.1);

Ter em conta na verificação administrativa das operações o conteúdo dos respetivos contratos, quando existam (cfr. ponto 3.7.3).

(…)”

Página 41

“(…)”

Nem sempre os dossiês das operações apresentavam uma organização clara e ordenada, tendo-se registado a falta de algumas peças, nomeadamente nas operações n.º 5771 e n.º 4506, ambas da responsabilidade da AICEP.

(…)

A Operação n.º 5771, apresenta no 2.º pedido de pagamento duas faturas, seleccionadas para amostra (comprovativo 2 e 7), no montante de € 290.933,86 e € 607.077,92, suportadas pelos autos de medição n.os 1 e 2, relativas a uma empreitada de “desenvolvimento da infraestrutura mineira”. Estes documentos não se encontram, no entanto, acompanhados do respetivo contrato, tendo ficado, assim, comprometida a análise das referidas despesas.

(…)”

 aicep Portugal Global	AUDITORIA INTERNA		PÁGINA 2 DE 3
	Auditoria ao “Programa Operacional Factores de Competitividade” – COMPETE, pelo Tribunal de Contas –		TC - POFC
	Processo Nº 5/2011 – AUDIT, Relato Outubro 2011		DATA
			04-11-2011

Comentários da AICEP:

Nesta auditoria foram controladas, de acordo com o quadro seguinte, 3 operações, 48 autorizações de pagamento e 1 autorização anulação/devolução.

Quadro 1 – Síntese da amostra

Entidades	N.º de Operações	N.º de Autorizações de Pagamento	N.º Pagamentos	Aut. anulação/ devolução	Devoluções/ anulações
IFDR			25		
FCT		4	5		
AICEP	3	40		1	
AMA	1	5			
TD		5	5		
IAPMEI	1	31	84		2
Art		5		1	
POFC	3	20			
Total da Amostra	8	122	122	2	2

No ponto 2.4 do referido relato constata-se, “ ... salientando-se a boa colaboração demonstrada pelos responsáveis e técnicos das entidades auditadas na disponibilização da informação e na prestação dos esclarecimentos solicitados”.

No entanto, é referido nos pontos 1.1 subponto 24 e 3.7.1 que os dossiês das operações nº 5771 e 4506, nem sempre apresentavam uma organização clara e ordenada, tendo-se registado a falta de alguma peças.

Registamos contudo, que relativamente a estas faltas apenas foi apontado falta de elementos na operação nº 5771, conforme ponto 3.7.3 - “os autos de medição (...) não se encontram, no entanto, acompanhados do respectivo contrato, tendo ficado, assim, comprometida a análise das referidas despesas.”, sendo que o único elemento a que fazem referência é a não existência do contrato relativo aos comprovantes 2 e 7 do projecto nº 5771, o qual no decorrer dos trabalhos não foi solicitado. Este contrato é referente à empreitada em que o fornecedor é a EPOS, sendo que, nos dossiers constavam as facturas, documentos de quitação, extractos bancários, contabilização e Autos de Medição. Os Autos de medição fazem referência ao montante que está no contrato, pelo que não se achou necessário imprimir o contrato, pois o mesmo era muito extenso e constava da pasta digital. Assim, confirmamos que o contrato já foi colocado no respectivo dossier e coincide com os respectivos autos de medição.

 aicep Portugal Global	AUDITORIA INTERNA	PÁGINA 3 DE 3
	Auditoria ao “Programa Operacional Factores de Competitividade” – COMPETE, pelo Tribunal de Contas – Processo Nº 5/2011 – AUDIT, Relato Outubro 2011	TC - POFC
		DATA
		04-11-2011

Acrescentamos que, relativamente aos dossiers não apresentarem “uma organização clara e ordenada”, os mesmos tem um índice bastante explicativo, sendo que todos os elementos, estão de acordo com esse índice e com os respectivos separadores, não tendo sido detectadas quaisquer falhas nas duas operações 5771 e 4506, durante os trabalhos. Mais se informa que, todas as operações, para além, do dossier físico têm uma pasta digital onde constam todos os elementos.

Lisboa, 4 de Novembro de 2011

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

V/ Ref^a

Ref.^a 15677
Proc. N.º 05/11 – Audit
DA III.1
Data: 2011-10-19

N/ Ref^a

SAI/2011/21988
2011-11-07

Assunto: Auditoria ao Programa Operacional Fatores de Competitividade

Senhor Director Geral:

Nos termos e para os efeitos do artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e analisadas as recomendações formuladas por esse Tribunal no âmbito da ação de controlo ao Programa Operacional Fatores de Competitividade, informa-se V. Exa. de que, no que respeita ao Turismo de Portugal, I.P., as mesmas se encontram já implementadas.

Com efeito, e no que respeita às recomendações constantes do n.º 2 do ponto 1.2. do relatório enviado a este Instituto, informa-se V. Exa. de que, por um lado, o nome dos técnicos intervenientes na análise de candidaturas ou no acompanhamento dos projetos se encontra já documentalmente evidenciado, e, por outro lado, é sempre efetuada a verificação de que os documentos de despesa se encontram cancelados com o carimbo comprovativo da comparticipação FEDER.

.../...



Para além disso, e no que se refere à recomendação constante do n.º 3 do ponto 1.2. do mesmo relatório, informa-se V. Exa. de que nos mapas de execução orçamental de receita e de despesa do Turismo de Portugal, I.P., assim como no dos fluxos de caixa, documentos que integram a conta de gerência anualmente elaborada por este Instituto, os fluxos financeiros encontram-se devidamente evidenciados por Programa Operacional.

Com os melhores cumprimentos. *Luís*

O Presidente do Conselho Diretivo



Luís Manuel Patrão

CA/CM