

Inspeção-Geral de Finanças Autoridade de Auditoria

*Programa Formativo para Magistrados
no âmbito dos FEEI*

Setembro 2019
Procuradoria-Geral da República

Tópicos

1. O Acordo de Parceria
2. O modelo de garantia/*Assurance package*
3. Modelo de Governação
4. Tramitação da candidaturas e operações
5. Áreas e temáticas de risco significativo

O Acordo de Parceria – Estruturação e implementação

Quatro domínios temáticos:

- **Competitividade e internacionalização** - Apoios fundamentalmente direcionados ao investimento empresarial em atividades transacionáveis, à promoção das exportações, à produção e difusão de conhecimento científico e tecnológico e à formação empresarial
- **Inclusão social e emprego** – Redução do desemprego
- **Capital humano** – Formação de qualidade com impacto na competitividade
- **Sustentabilidade e eficiência no uso de recursos** - promoção do desenvolvimento sustentável, eficiência na utilização de recursos, proteção do ambiente e prevenção de riscos e adaptação às alterações climáticas

Dois domínios transversais:

- **Reforma da Administração Pública e Territorialização das intervenções**

O Acordo de Parceria – Estruturação temática do PT2020

- Quadro estratégico comum (artigo 9º do RDC)

		Domínios transversais	
		Abordagem territorial	Reforma da Administração Pública
Domínios temáticos	Competitividade e Internacionalização	<p>Objetivos temáticos (OT) centrais:</p> <p>OT 1. Reforço da investigação, do desenvolvimento tecnológico e da inovação</p> <p>OT 2. Melhoria do acesso às TIC, bem como a sua utilização e a sua qualidade</p> <p>OT 3. Reforço da competitividade das PME</p> <p>OT 7. Promoção de transportes sustentáveis e eliminação dos estrangulamentos nas principais infraestruturas das redes</p> <p>OT 11. Reforço da capacidade institucional das autoridades públicas e das partes interessadas e da eficiência da administração pública</p>	
	Inclusão Social e Emprego	<p>OT centrais:</p> <p>OT 8. Promoção da sustentabilidade e da qualidade do emprego e apoio à mobilidade dos trabalhadores</p> <p>OT 9. Promoção da inclusão social e combate à pobreza e à discriminação</p>	
	Capital Humano	<p>OT central:</p> <p>OT 10. Investimentos na educação, na formação e na formação profissional para a aquisição de competências e a aprendizagem ao longo da vida</p>	
	Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos	<p>OT centrais:</p> <p>OT 4. Apoio à transição para uma economia de baixo teor de carbono em todos os setores</p> <p>OT 5. Promoção da adaptação às alterações climáticas e prevenção e gestão dos riscos</p> <p>OT 6. Preservação e proteção do ambiente e promoção da utilização eficiente dos recursos</p>	

O Acordo de Parceria – Nova abordagem

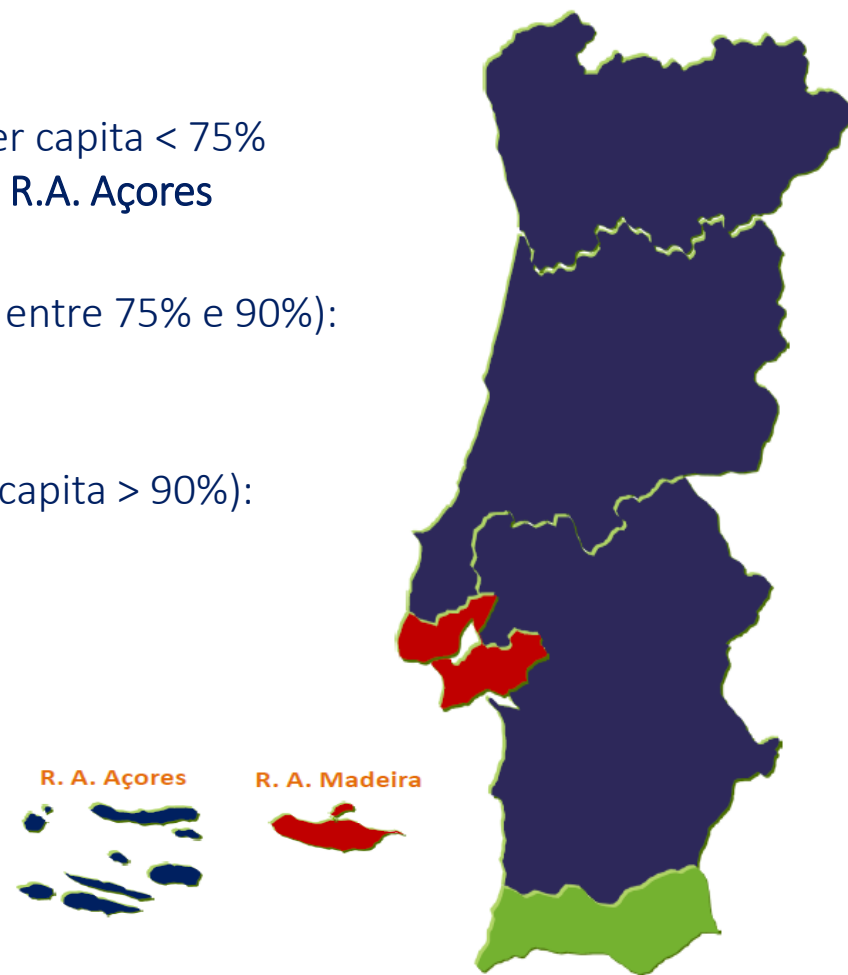
- Promoção da competição no acesso aos fundos e avaliação do mérito das operações
- Menos focado na despesa e mais nos resultados com definição de indicadores de realização e de resultado
- Promoção da competitividade e internacionalização
- Maior eficiência, eficácia e impacto dos recursos disponíveis, com incremento dos incentivos reembolsáveis.
- Reforço substancial das dotações referentes a instrumentos financeiros (efeito de alavancagem) e medidas de eficiência energética
- Promoção da integração de apoios (Nacionais, Regionais e fontes de financiamento)

O Acordo de Parceria – Fundos

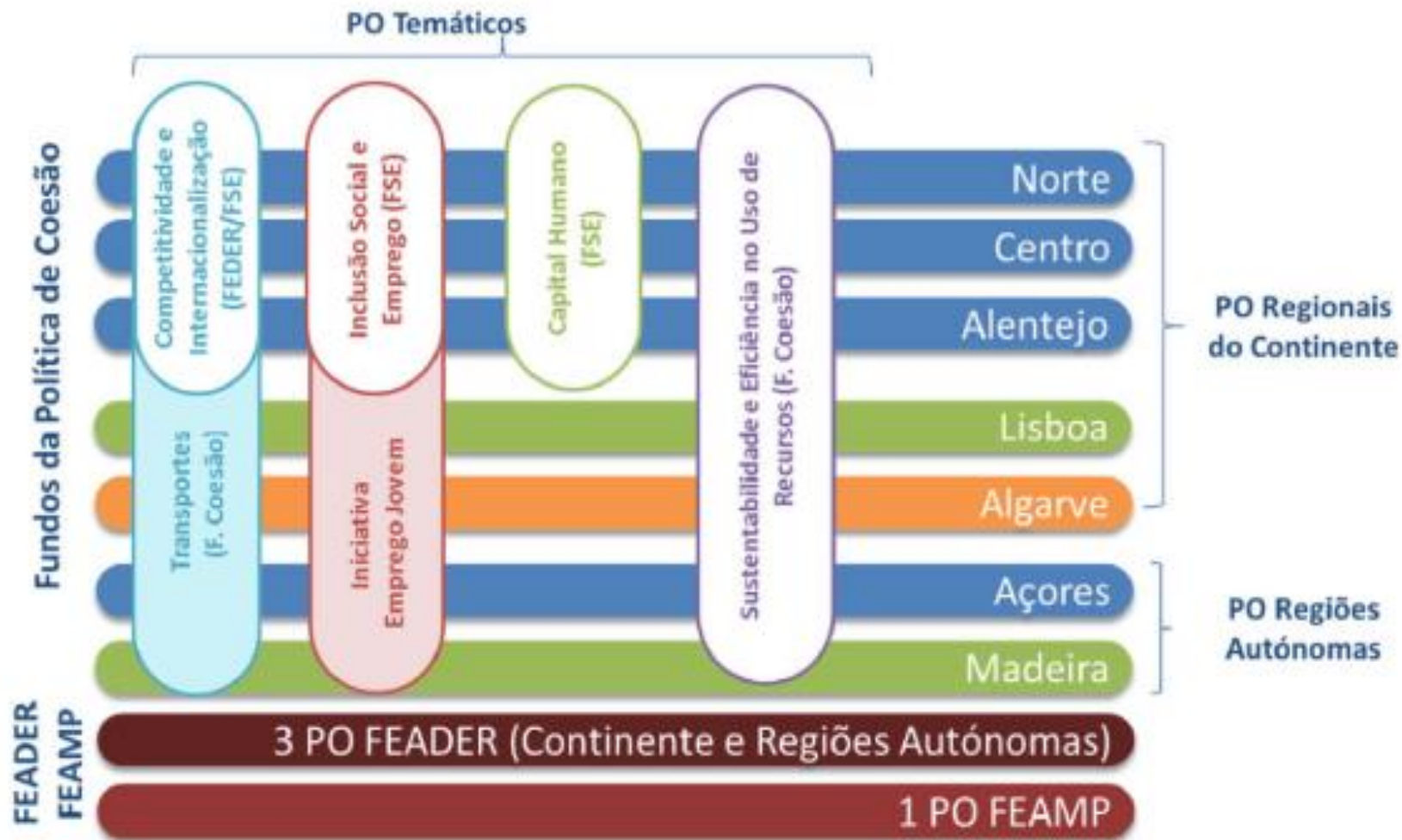
- Política de Coesão
 - FEDER
 - FSE
 - FC
 - FEADER
 - FEAMP
- Complementados por:
 - FEAGA
 - FEAC
 - Cooperação Territorial
 - FSI
 - FAMI
 - MFEEE
 - Erasmus+2020

O Acordo de Parceria – Regiões

- Regiões menos desenvolvidas (PIB per capita < 75% média UE): Norte, Centro, Alentejo e R.A. Açores
- Regiões em transição (PIB per capita entre 75% e 90%):
Algarve
- Regiões mais desenvolvidas (PIB per capita > 90%):
Lisboa e Madeira

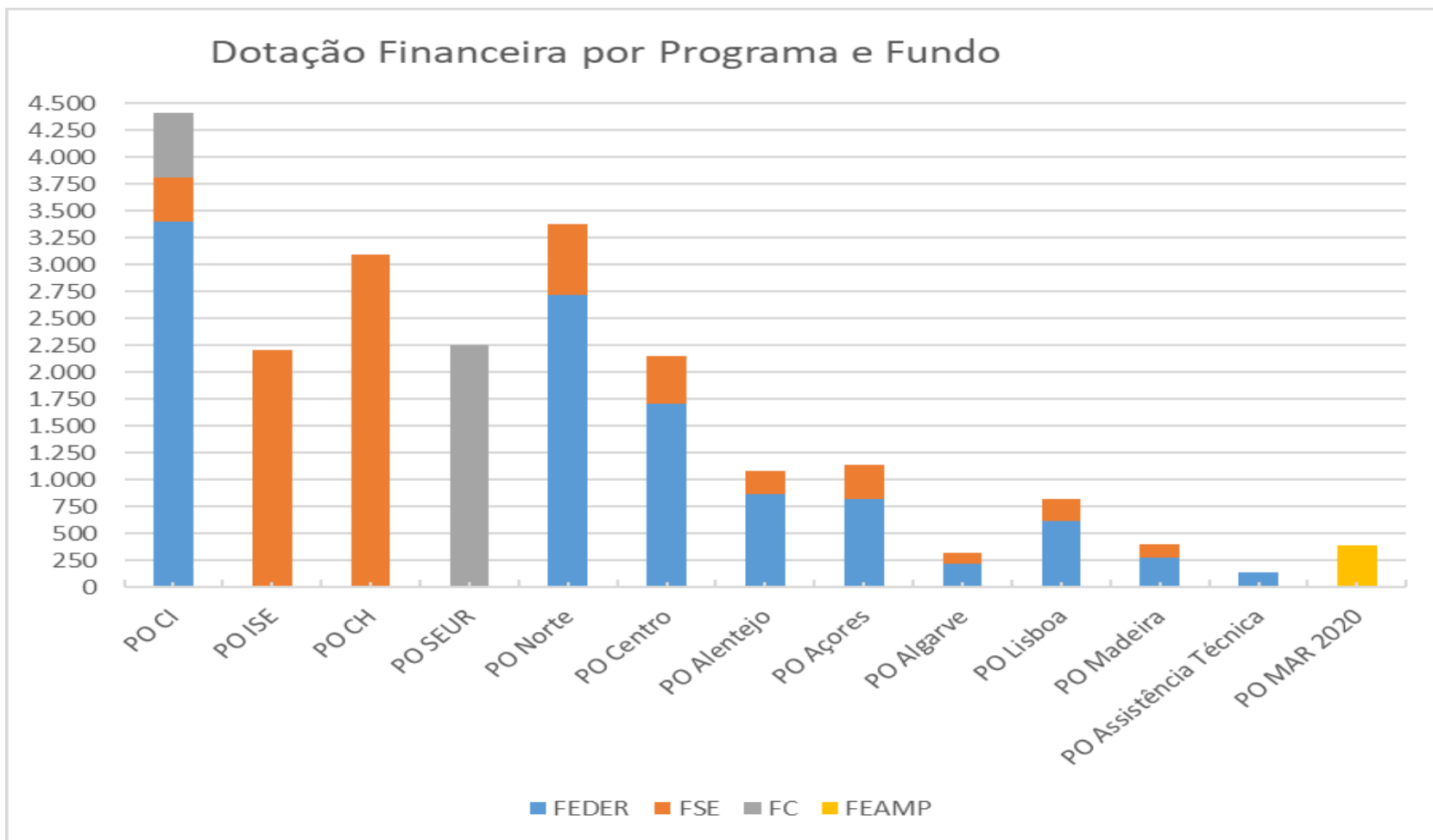


O Acordo de Parceria – Programas Operacionais



O Acordo de Parceria – Dotações dos Programas

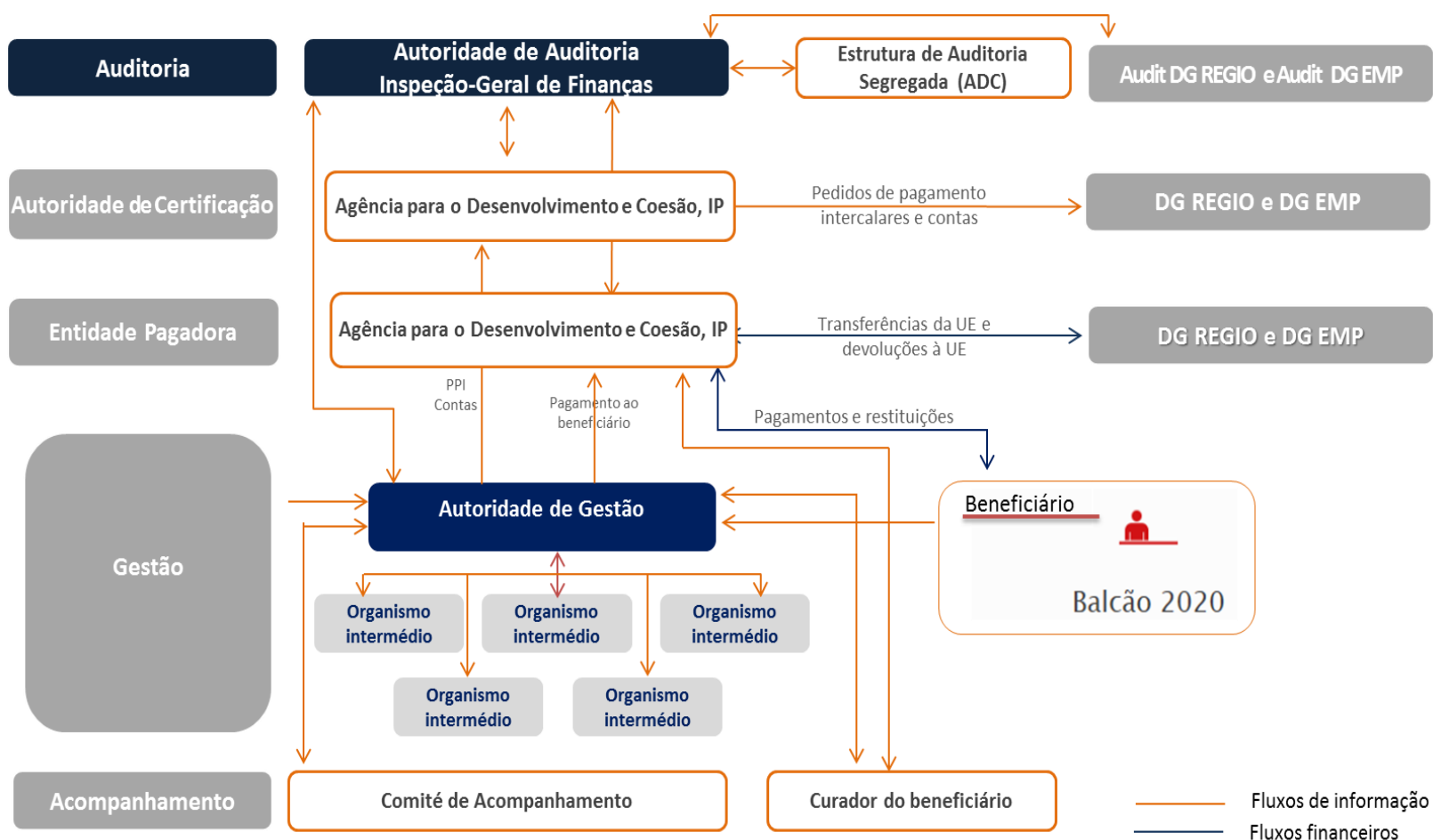
Dotação total 21.574.255.609



Assurance packaged/modelo de fiabilidade



Modelo de governação do Portugal2020



Responsabilidades da Autoridade de Auditoria

“O Estado-Membro designa, para cada programa operacional, uma autoridade ou um organismo público nacional, regional ou local, funcionalmente independente da autoridade de gestão e da autoridade de certificação, para exercer as funções de autoridade de auditoria”
(nº 4, do artigo 123º do RDC)

“A autoridade de auditoria deve garantir que o trabalho de auditoria tenha em conta as normas de auditoria internacionalmente aceites”
(artigo 127º, 3 do RDC e artigo 63º, 7 do RF)



Aprovação da Autoridade de Auditoria e da sua estratégia anual pela Comissão Europeia impõe a observância de normas de ética, conduta, técnicas e profissionais internacionalmente aceites

(com permanente escrutínio externo, imparcial e independente, por parte da Comissão Europeia e do TCE, anual e ao longo de todo o período de programação)

Autoridade de Auditoria

Avaliação das Autoridades de Auditoria dos 28 Estados-membros pela Comissão Europeia

- 1ª avaliação 2009 – IGF - Contrato de Confiança com a Comissão
- 2ª avaliação 2013 – IGF - Contrato de Confiança com a Comissão
- Após a entrada em vigor do quadro regulamentar aplicável ao atual período de programação, a avaliação da Comissão passou a centrar-se no processo de análise e aprovação formal dos relatórios e pareceres anuais emitidos pela Autoridade de Auditoria.

Nestes termos, a confiança da Comissão Europeia sobre o trabalho das Autoridades de Auditoria exprime-se na **aprovação dos pareceres anuais de auditoria** desta entidade sobre as contas anuais dos PO e na subsequente libertação do saldo anual de cada programa e fundo.

Todos os pareceres anuais da IGF emitidos, em todos os anos, foram aprovados pela Comissão Europeia, sem qualquer reserva (cerca de 20 por ano).

Responsabilidades da Autoridade de Auditoria

- Normas de ética e conduta - particular enfoque no princípio da independência, sendo indispensável, face às orientações da Comissão Europeia (*Guidance Notes*) demonstrar:
 - Inexistência de conflitos de interesses com as entidades auditadas
 - Independência funcional, assegurando que as relações entre diversas autoridades não geram dúvidas relativamente à imparcialidade das decisões tomadas
 - Independência organizacional, assegurando níveis de comunicação de reporte diferenciados (no caso, diretamente para a Comissão Europeia)
 - Independência técnica na determinação do âmbito e objeto do trabalho de auditoria, na metodologia, no exercício de funções e na comunicação de resultados
 - Autonomia em termos de decisão e reporte de conclusões à Comissão
- Normas Técnicas – Normas de auditoria internacionalmente aceites, nomeadamente IFAC, INTOSAI e IIA (inc. IPPF).

Responsabilidades da Autoridade de Auditoria

“A autoridade de auditoria garante a realização de auditorias ao correto funcionamento dos sistemas de gestão e de controlo do programa operacional, com base numa amostragem adequada das operações e nas despesas declaradas.

A auditoria às despesas declaradas deve ser feita com base numa amostra representativa e, regra geral, em métodos de amostragem estatística.”

“a dimensão da amostra será suficiente para permitir que a autoridade de auditoria emita um parecer de auditoria válido em conformidade” com Regulamento Financeiro

(nº 1, do Artigo 127º do RDC)

Responsabilidades da Autoridade de Auditoria

- “A autoridade de auditoria garante a conformidade do trabalho de auditoria com as normas de auditoria internacionalmente aceites.”


(Artigos 127º, 3 do RDC e 63º, 7 do RF)

- Compete ainda à Autoridade de Auditoria:
 - Emitir os pareceres de auditoria sobre as contas anuais dos PO/Fundos
 - Elaborar os Relatórios anuais de controlo
(nº 5, do Artigo 127º do RDC)




*previstos no Regulamento (UE, Euratom) n.º 2018/1046, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho,
relativo às disposições financeiras aplicáveis ao Orçamento Geral da União*

Responsabilidades da Autoridade de Auditoria

- A **Estratégia de Auditoria** envolve:
 - Auditorias ao funcionamento dos sistemas de gestão e controlo de cada Programa Operacional
 - Auditorias temáticas baseadas numa adequada análise de risco
 - **Auditorias de carácter anual:**
 - Auditoria às funções da Autoridade de Certificação
 - Auditorias das operações (executadas pela Estruturas Segregadas)
- 
- Auditoria de supervisão das atividade de auditoria das operações
 - Auditoria às contas **dos Programas Operacionais/Fundos**

Auditoria às funções da Autoridade de Certificação

- Objetivo geral:
 - Confirmar se a Autoridade de Certificação assegurou a fiabilidade dos pedidos de pagamento apresentados à Comissão no exercício contabilístico, bem como a legalidade e regularidade das transações subjacentes a incluir nas Contas dos programas
- Objetivos específicos:
 - Confirmar se as Autoridades de Gestão prestaram à Autoridade de Certificação informações suficientes e fiáveis para efeitos da elaboração dos pedidos de pagamento intercalares;
 - Avaliar se erros/irregularidades, as recomendações de auditoria e a restituição dos montantes indevidamente pagos foram adequadamente tratados no processo de certificação de despesas à Comissão;
 - Avaliar a suficiência e adequação dos procedimentos executados pela Autoridade de Certificação para certificar a exatidão, elegibilidade e regularidade dos montantes declarados

Auditoria de operações

- Objetivo geral:
 - Confirmar se as despesas da operação, certificadas à Comissão Europeia num determinado exercício contabilístico, são legais e regulares e respeitam todos os requisitos de elegibilidade.



- Objetivos específicos:
 - Confirmar se a operação foi aprovada em conformidade com os critérios de seleção estabelecidos pelo Comité de Acompanhamento do Programa Operacional financiador;
 - Avaliar se foram observados todos os requisitos de elegibilidade (beneficiário, operação e despesa);
 - Confirmar se a operação foi realizada em conformidade com a decisão de aprovação e observa todas as condições aplicáveis relativamente à sua funcionalidade, utilização e objetivos a concretizar

Auditoria de operações

- Executadas pelas Estruturas Segregadas de Auditoria, com base numa amostra anual
- Incidem diretamente sobre a despesa certificada num determinado exercício contabilístico
- Visam estimar a taxa de erro global na população, ou seja quantificar o montante máximo do erro associado à despesa certificada num determinado exercício contabilístico
- Os correspondentes resultados são determinantes para a opinião a emitir sobre as contas

Auditoria às Contas

- Objetivo geral:
 - Confirmar se as Contas são verdadeiras e fiéis, bem como que as despesas nelas inscritas são legais e regulares.



- Objetivos específicos:
 - Confirmar se as Autoridades de Gestão prestaram à Autoridade de Certificação informações suficientes e fiáveis para efeitos da elaboração das Contas a apresentar à Comissão;
 - Avaliar se a Autoridade de Certificação assegurou o adequado tratamento de todas as situações irregulares, incluindo das recomendações de auditoria;
 - Avaliar a suficiência e adequação dos procedimentos executados pela Autoridade de Certificação para certificar a exatidão, elegibilidade e regularidade dos montantes declarados, bem como para a elaboração das contas

Responsabilidades das Autoridades de Gestão

- No atual período de programação, salientam-se as seguintes alterações ao nível das **responsabilidades das Autoridades de Gestão**:
 - Adoção de **medidas antifraude** e de **prevenção de conflitos de interesses** que sejam eficazes e proporcionais;
 - Emissão de uma **declaração de gestão** e **resumo anual** dos relatórios finais de auditoria e dos controlos realizados.
 - **Maior responsabilização nas medidas de gestão e de reporte de eventuais indícios de fraude.**

A responsabilidade principal pela prevenção, deteção e correção dos erros, irregularidades e fraudes é das Autoridades de Gestão.

Responsabilidades das Autoridades de Gestão

“Adotar medidas antifraude eficazes e proporcionadas, tendo em conta os riscos identificados”

(alínea c), do nº 4, do artigo 125º do RDC – 1303/2013, de 20 dezembro)

- Requisito-Chave nº 7 (*key requirement*)
 - Avaliação do risco de fraude (probabilidade e impacto)
 - Medidas preventivas adequadas e proporcionadas para mitigar o risco residual de fraude até um nível aceitável (prevenção, deteção, correção e mecanismos de reporte)
 - Acompanhamento dos casos de suspeita de fraude e recuperação dos fundos da UE

Responsabilidades das Autoridades de Gestão

*“Elaborar a declaração de gestão e o resumo anual a que se refere o artigo 63º, nº 5, alíneas a) e b), e nºs 6 e 7, do Regulamento Financeiro”
(alínea e), do nº 4, do artigo 125º do RDC)*

- Requisito-Chave nº 8 (*key requirement*)
 - Preparação do resumo anual, com o objetivo de garantir:
 - a análise e o acompanhamento dos **resultados** de todas as auditorias e controlos realizados
 - a análise da natureza e âmbito dos **erros identificados** e acompanhamento das **medidas corretivas**
 - Adoção de **medidas preventivas e corretivas** em caso de identificação de **erros sistémicos**
 - Elaborar a declaração de gestão e o resumo anual em tempo útil

Responsabilidades das Autoridades de Gestão

“Os intervenientes financeiros (...) incluindo **as autoridades nacionais** a qualquer nível, envolvidas na execução orçamental em regime de gestão direta, indireta e partilhada, incluindo os respetivos atos preparatórios, a auditoria ou o controlo, não realizam qualquer ato que possa pôr os seus próprios interesses em conflito com os interesses da União.

Tomam também **as medidas adequadas para prevenir o surgimento de conflitos de interesses nas funções sob a sua responsabilidade** e para enfrentar as situações que possam objetivamente ser consideradas como constituindo um conflito de interesses”

(nº 1, do artigo 61º do RF)

Responsabilidades das Autoridades de Gestão

“ (...) existe um conflito de interesses caso o exercício imparcial e objetivo das funções de um interveniente financeiro ou de outra pessoa, a que se refere o nº 1, se veja comprometido por motivos familiares, afetivos, de afinidade política ou nacional, de interesse económico, ou por qualquer outro interesse pessoal direto ou indireto.”

(nº 3, do artigo 61º do RF)



- Conceito com âmbito mais amplo:
 - “ ... *qualquer outro interesse pessoal direto ou indireto*”
 - aplicável à gestão partilhada
 - as Autoridades Nacionais a qualquer nível devem evitar eventuais situações de conflitos de interesses

Regras base para a prevenção de irregularidades e erros

- As Autoridades de Gestão são a base da segurança dos sistemas de gestão e controlo
- Verificação de gestão são decisivas para que as taxas de erro resultantes das auditorias das operações fiquem abaixo da materialidade, bem como para mitigar o risco de fraude
- A articulação entre as Autoridades de Gestão e de Certificação é crucial para assegurar a legalidade e regularidade das despesas certificadas à Comissão Europeia
- Colaboração e interação entre os diferentes intervenientes AC/AA é determinante para o processo de prestação de contas

Fases da tramitação de uma operação

- 1) Divulgação do plano anual de avisos aprovado pela CIC
- 2) Publicação do Aviso/convite para apresentação de candidaturas
- 3) Candidaturas são apresentadas pelos beneficiários através de formulários de candidatura eletrónicos disponíveis no Balcão 2020. Após a data limite para apresentação de candidaturas as mesmas não podem ser alteradas
- 4) Distribuição das candidaturas pelas Autoridades de Gestão e Organismos Intermédios
- 5) Verificação dos critérios de admissibilidade e dos requisitos de elegibilidade dos beneficiários e das operações
- 6) Avaliação dos critérios de seleção e cálculo do mérito das operações

Fases da tramitação de uma operação

- 7) Emissão do parecer sobre a candidatura
- 8) Validação dos pareceres pelas Autoridades de Gestão
- 9) Notificação da proposta de Decisão aos beneficiários
- 10) Após pronúncia, notificação da Decisão final
- 11) Assinatura do Termo de Aceitação/Contrato
- 12) Início da execução das operações, apresentação dos pedidos de pagamento
- 13) Realização das verificações de gestão - administrativas (previas à validação de despesas) e no local (de acordo com um plano anual) – Emissão das autorizações de pagamentos
- 14) Encerramento das operações

Áreas e temáticas de risco significativo

- Execução das operações em violação dos termos previstos nas correspondentes decisões de aprovação
- Incumprimento das regras de contratação pública e auxílios de estado
- Risco de delegação, existência de conflitos de interesses e quebra de independência
- Exceções ao nível da regularização dos adiantamentos concedidos em auxílios de Estado
- Incumprimento dos indicadores de realização e de resultado

Áreas e temáticas de risco significativo

- Concentração de apoios num número restrito de beneficiários
- Concentração de consultoria de projetos
- Reporte de aplicações não elegíveis nas operações consubstanciadas em instrumentos financeiros (ex. Fundos de Capital de Risco, Fundos de Perdas)
- Incapacidade para demonstrar a razoabilidade das despesas apresentadas a cofinanciamento
- Gestão dos incentivos reembolsáveis

Obrigado pela atenção

José António Viegas Ribeiro
Ricardo Reis

IGF, Autoridade de Auditoria