



Relatório de atividades 2015

Estrutura de Gestão do IFRRU 2020
Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas

FICHA TÉCNICA

Título

Relatório de Atividades da EG do IFRRU 2020

Editor

Estrutura de Gestão do Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas

Endereço

Av. Columbano Bordalo Pinheiro, nº.5, 7º. andar

1099-019 Lisboa

TEL +351 21 723 1500

<http://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/reabilitacao/ifrru/>

Data de edição

março de 2016

ÍNDICE

Nota Introdutória	3
1. O IFRRU 2020	4
2. Estrutura de Gestão do IFRRU 2020	11
3. Fases e objetivos do IFRRU 2020	14
4. Atividades desenvolvidas em 2015	17
5. Custos de funcionamento	24
6. Desafios para 2016	26

NOTA INTRODUTÓRIA

A **Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 52-A/2015, de 23 de julho**, procedeu à criação da Estrutura de Gestão do Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas (EG IFRRU 2020) e do Comité de Investimento deste instrumento financeiro.

A Estrutura de Gestão do IFRRU 2020 assume a natureza de estrutura de missão pertencendo à administração direta do Estado, sendo-lhe aplicável o regime jurídico estabelecido para os organismos da administração direta do Estado, ou seja, a Lei nº 4/2004, de 15 de janeiro.

Esta Estrutura tem por missão e objetivos assegurar a definição, gestão, acompanhamento e execução do IFRRU 2020, na observância das regras de gestão constantes da legislação europeia e nacional aplicável, norteadas pela visão de reabilitação urbana como instrumento de revitalização das cidades, através de repovoamento e fixação de residentes; promoção de riqueza e emprego.

O ano de 2015 correspondeu ao ano de constituição e arranque da implementação deste novo instrumento financeiro, razão pela qual, nos 5 meses de trabalho efetivo da EG, o enfoque das atividades esteve centrado na constituição da equipa, na sua organização interna e na preparação dos seus instrumentos de gestão, bem como na preparação técnica da constituição do financiamento do IFRRU 2020.

1. O IFRRU 2020

1.1. Modelo operacional

Nos termos do disposto no nº. 4 do Artigo 38º. do Regulamento (UE) 1303/2013, ao apoiar um instrumento financeiro as autoridades de gestão dos Programas Operacionais aprovados pela Comissão Europeia e financiados pelo FEDER/Fundo de Coesão/Fundo Social Europeu, podem:

- a) Investir no capital de entidades legais existentes ou recentemente criadas cuja atividade vise especificamente a aplicação dos instrumentos financeiros
- b) ou Atribuir as ações de execução:
 - i) ao Banco Europeu de Investimento;
 - ii) a uma instituição financeira internacional de que um Estado-Membro seja acionista ou a uma instituição financeira estabelecida num Estado-Membro para promover determinado interesse público sob o controlo de uma autoridade pública;
 - iii) a um organismo de direito público ou privado.

Tendo em conta o documento de estratégia apresentado pelas Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais Regionais (todos do Continente e das Regiões Autónomas) e do PO temático Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos, do PORTUGAL 2020, aos Comitês de Acompanhamento e aceite pelos mesmos, escolheram as AG atribuir, ao abrigo da subalínea al. iii) da alínea b) o nº. 4 do Artigo 38º. do Regulamento 1303/2013, as ações de execução a um organismo de direito público, neste caso à estrutura de gestão do IFRRU 2020.

A constituição de um fundo de fundos, assume como principais vantagens:

- gerir os recursos de diferentes Programas Operacionais e diferentes fundos europeus, alcançando significativas economias de escala e atuando como um gestor centralizado e um catalisador no processo de investimento
- ser relevante para a melhor cobertura de regiões com menos potencial para atração de investidores;
- potenciar a diversificação da carteira de investimentos;
- promover uma articulação entre promotores de investimento e as autoridades públicas
- ganhar dimensão crítica e poder negocial junto dos investidores privados que irão constituir os fundos retalhistas regionais;
- prestar assistência técnica temporária especializada;
- promover a simplificação e harmonização de procedimentos.

Este modelo permite, ainda, agregar aos fundos provenientes dos Fundos Estruturais, outros capitais provenientes de entidades financiadoras diretamente do fundo dos fundos,

designadamente o BEI – Banco de investimento Europeu e o CEB – Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa, a que se somam os fundos próprios das entidades gestoras dos fundos retalhistas, numa lógica de alavancagem dos recursos disponíveis, conforme, a título exemplificativo, se ilustra na figura seguinte:

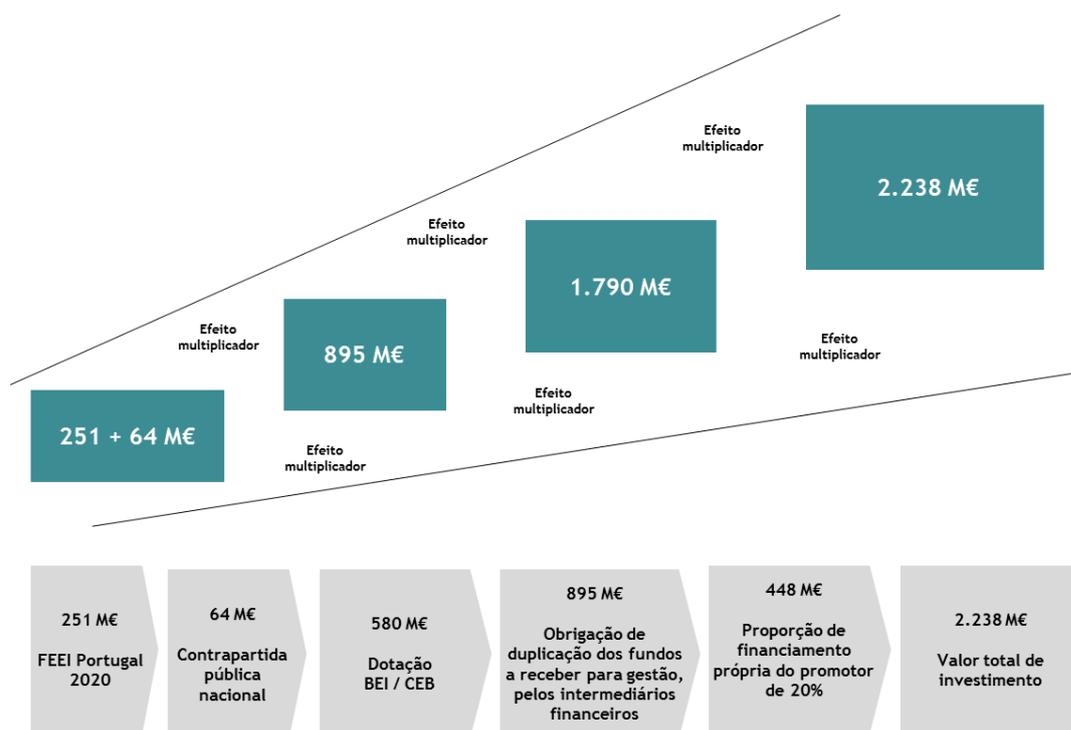


FIGURA 1 - EXEMPLO DE ALAVANCAGEM DE FINANCIAMENTO COM BASE EM 251 M€ FEEI

O modelo de funcionamento do IFRRU 2020, enquanto fundo de fundos, assenta assim num duplo princípio: o da **flexibilidade**, permitindo potenciar a dinâmica regional, quer ao nível dos investidores, quer ao nível dos financiadores (retalhistas); e o princípio da **concentração** dos financiadores do IF, garantindo um acompanhamento e coerência da operacionalização deste instrumento.

Dá-se, assim, cumprimento, ao previsto na citada RCM: *“Ponderadas as modalidades de criação de instrumentos financeiros, e tendo em conta a necessidade de maximizar os apoios para a área da reabilitação urbana, entende-se que o instrumento financeiro adequado para assegurar o financiamento de operações de reabilitação e revitalização urbana deve revestir a forma de um fundo agregador de diversos fundos (Fundo de Fundos), podendo constituir um bloco financeiro separado, acautelando a necessária segurança das operações em termos de impacto financeiro, se aplicável.”*

Para concretizarem as ações de execução dos instrumentos financeiros, os organismos a quem foi atribuída a sua gestão, podem também confiar parte dessa execução a instituições financeiras, sendo estas selecionadas com base num procedimento aberto, transparente, proporcionado e não discriminatório, que evite conflitos de interesses.

Neste âmbito várias alternativas se colocam para a criação de instrumentos financeiros, podendo ser seguida a linha de participação no capital de entidades legais existentes ou a criar para o efeito, no sentido de fundos autónomos com património próprio, capital social, ou apenas uma abordagem menos complexa e morosa, que passa pela constituição de um bloco financeiro separado dentro de uma instituição financeira, que não configura um fundo autónomo, mas que tão só passa pela criação de contas bancárias de natureza fiduciária com uma contabilidade separada que distingue os recursos do programa investidos no instrumento financeiro dos outros recursos disponíveis na instituição financeira. Os ativos detidos nas contas bancárias e nesses blocos financeiros separados são geridos de acordo com o princípio da boa gestão financeira, respeitando regras apropriadas em matéria de prudência e garantindo suficiente liquidez.

Esta é a opção que esta estrutura de gestão preconiza para o IFRRU 2020, à semelhança do que ocorreu no âmbito do JESSICA, e que se encontra refletida na supra mencionada estratégia proposta pelas AG e aprovada nos comités de acompanhamento. Esta opção implica, portanto, a criação de contas bancárias de natureza fiduciária pelo IFRRU 2020 e a seleção de instituições financeiras, através de um concurso público internacional (enquanto procedimento aberto, transparente, proporcionado e não discriminatório), que procederão à criação de contas bancárias de natureza fiduciária com uma contabilidade separada que distinga os recursos do programa investidos no instrumento financeiro dos outros recursos disponíveis na instituição financeira. Trata-se, em síntese, de um modelo organizacional desenvolvido em três níveis: os programas operacionais financiadores, o *holding fund* e os fundos retalhistas regionais.



FIGURA 2 - MODELO OPERACIONAL DO IFRRU 2020

1.2. As avaliações ex ante

No relatório da Avaliação ex-ante relativo ao **Lote 4 (Instrumentos financeiros para a regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas, enquadrados em todos os Programas Operacionais Regionais (POR) do Norte, do Centro, de Lisboa, do Alentejo, do Algarve, dos Açores e da Madeira)**, o avaliador sistematiza os elementos que caracterizam a situação em Portugal, sendo a seguinte:

- o abandono dos centros históricos provocado pelo crescimento urbano baseado no paradigma de mobilidade em automóvel privado, que conduz à deslocalização das populações para periferias sucessivamente mais distantes e das atividades para novas centralidades periféricas;
- a obsolescência das habitações do “centro” que deixam de corresponder aos requisitos habitacionais da maior parte das famílias, acelerando a saída para novas urbanizações;
- a carência de infraestruturas, em particular de espaços de estacionamento e de espaço público;
- uma política de habitação que manteve bloqueado o mercado de arrendamento e a livre disposição dos prédios arrendados e privilegiou a aquisição de casa própria, deixando as áreas centrais das cidades fora do mercado habitacional, agravado por exagero na perceção dos valores fundiários nas áreas centrais;
- um planeamento urbano frágil que conduziu à superabundância de solo para novas urbanizações, conjugado com um sistema fiscal que permite a apropriação privada das mais-valias resultantes, deu às novas urbanizações uma vantagem inultrapassável nas decisões dos investidores;
- a sujeição dos centros históricos a regras urbanísticas (por exemplo estatuto de proteção) que limitam ou contrariam os parâmetros de racionalidade privada (por exemplo ao não permitir otimizar as densidades em função do preço do solo), inviabilizando a otimização da rentabilidade dos investimentos;
- o acréscimo de custos da reabilitação, ou mesmo da construção nova na cidade consolidada, quer em resultado de imposições legais (por exemplo em matéria de tratamento dos resíduos de construção) quer por restrições ao próprio processo de produção (problemas de manobra de máquinas e equipamentos, restrições de horários, regras de ruído, etc.);
- a antecipação de um risco elevado nos processos de reabilitação, resultante da incerteza decorrente da obra de reabilitação em si e, principalmente, da incerteza sobre a tramitação dos licenciamentos e autorizações ou mesmo da suspensão da obra em caso de surpresas arqueológicas;
- a incapacidade financeira dos condomínios em propriedade horizontal, associada à fraca imposição da legislação aplicável, tornando praticável a reabilitação apenas com a convergência de todos os proprietários;

- as externalidades da não reabilitação, impedindo que um investidor extraia a rentabilidade adequada do seu investimento, ao não ser acompanhado pelos outros proprietários do mesmo quarteirão ou rua.

No que respeita à existência de níveis subótimos de investimento em regeneração urbana que justificam a intervenção pública, a análise realizada fundamenta a conclusão de que se justifica a intervenção pública no sentido de diversificar fontes de financiamento e reduzir os custos de financiamento, nomeadamente partilhando risco. Assim, é identificada a necessidade de investimento entre 2 e 3 mil milhões de euros e um *gap* de financiamento estimado entre 1.250 e 1.750 milhões de euros.

Em termos de produtos financeiros, a avaliação *ex ante* identifica os seguintes:

- empréstimos destinados a financiar diretamente as operações de reabilitação e revitalização urbana a criar por intermediários financeiros com contribuições do programa e do intermediário financeiro para financiar uma carteira de novos empréstimos, com exclusão do refinanciamento de empréstimos existentes;
- mediante a avaliação de risco efetuada, garantia máxima de carteira, para uma cobertura do risco de crédito, empréstimo a empréstimo, até uma taxa de garantia de, no máximo 80%, para a criação de uma carteira de novos empréstimos até um montante máximo das perdas fixado pela taxa máxima de garantia, que não deve exceder 25% da exposição ao risco ao nível da carteira;
- bonificação de juros de empréstimos, em conjugação com uma ou ambas as formas de contribuições financeiras anteriores.

No que se refere à avaliação *ex-ante* do **Lote 3 – Instrumentos Financeiros para a Eficiência Energética e Gestão Eficiente das Águas e dos Resíduos**, esta apresenta algumas notas formuladas com base numa recolha da visão prospetiva dos principais *players* e dos potenciais destinatários finais dos instrumentos financeiros, em matéria de investimentos em Eficiência Energética, nomeadamente:

- A maioria dos potenciais beneficiários finais dos instrumentos financeiros tem intenção de realizar investimentos na dimensão da eficiência energética no período 2014-2020, contudo, na ausência de financiamento, não avançará com as intervenções ou procederá a alterações significativas neste âmbito (menor dimensão financeira ou alargamento do prazo de execução dos projetos);
- Os potenciais beneficiários finais, públicos e privados, identificam diferentes possíveis obstáculos financeiros relevantes para a concretização de projetos de eficiência energética; no período 2014-2020: a indisponibilidade e o custo do financiamento são obstáculos que ganham maior importância para as entidades da administração pública central e regional; para as empresas, a viabilidade económico-financeira do projeto (61,9%) e a incerteza sobre os resultados do investimento, ou seja, o seu nível de retorno (60,3%), assumem-se como os potenciais obstáculos de investimento mais relevantes;
- A procura e a alavancagem dos investimentos no segmento da habitação, pode ser muito condicionada pelos significativos constrangimentos identificados.

A avaliação ex ante destaca, ainda, a importância de adotar abordagens integradas – considerando as ações de eficiência energética como parte de processos de maior amplitude, de atuação multissetorial para potenciar resultados e ampliar impactos – que associem eficiência energética e a reabilitação ou a renovação do edificado. Esta necessidade de integração é reforçada num quadro em que, embora tenha existido um esforço programático e regulamentar de delimitação da esfera de atuação dos instrumentos financeiros associados à Reabilitação Urbana e à Eficiência Energética (no âmbito do Acordo de Parceria, encontra-se claramente definido o perímetro de atuação/elegibilidades), algumas exigências programáticas, de cumprimento obrigatório, se assumem como constrangimentos de difícil superação, caso não exista uma integração virtuosa entre as duas dimensões.

1.3. Tipologias de operações

Tendo em consideração o exposto nas avaliações ex ante bem como o determinado nos Programas Operacionais, o IFRRU 2020 visa o financiamento de operações de reabilitação integral de edifícios com idade igual ou superior a 30 anos, ou, no caso de idade inferior, que demonstrem um nível de conservação igual ou inferior a 2, determinado nos termos do Decreto-Lei n.º 266-B/2012, de 31 de dezembro, e que:

- a) estejam localizados em zonas ribeirinhas, centros históricos ou zonas industriais abandonadas, dentro de Área de Reabilitação Urbana (ARU), enquadrados em Plano de Ação de Reabilitação Urbana (PARU), suportadas pelos PO Regionais ou
- b) integrados em Plano de Ação Integrado para as Comunidades Desfavorecidas (PAICD), sendo neste caso apoiadas as intervenções de frações privadas, igualmente suportadas pelos PO Regionais.

Os edifícios reabilitados poderão destinar-se à habitação ou atividades económicas.

Complementarmente, e sempre associadas a operações de reabilitação urbana, são ainda elegíveis operações de eficiência energética na habitação particular de propriedade privada para todas as intervenções em territórios PARU (ou instrumento similar de planeamento no caso das regiões Autónomas) que integradas em operações de reabilitação urbana OU para intervenções em frações privadas em territórios PAICD (ou instrumento similar de planeamento no caso das regiões Autónomas). Estas operações de eficiência energética são financiadas pelo POSEUR, no Continente, e pelos PO das Regiões Autónomas.

Em resumo, o IFRRU 2020 surge assim como o instrumento financeiro único para as operações de reabilitação urbana (reabilitação integral de edifícios) podendo ainda financiar, em complementaridade, operações de eficiência energética em habitação privada. Pelo IFRRU 2020 serão elegíveis, num único instrumento financeiro, as seguintes tipologias de operação:

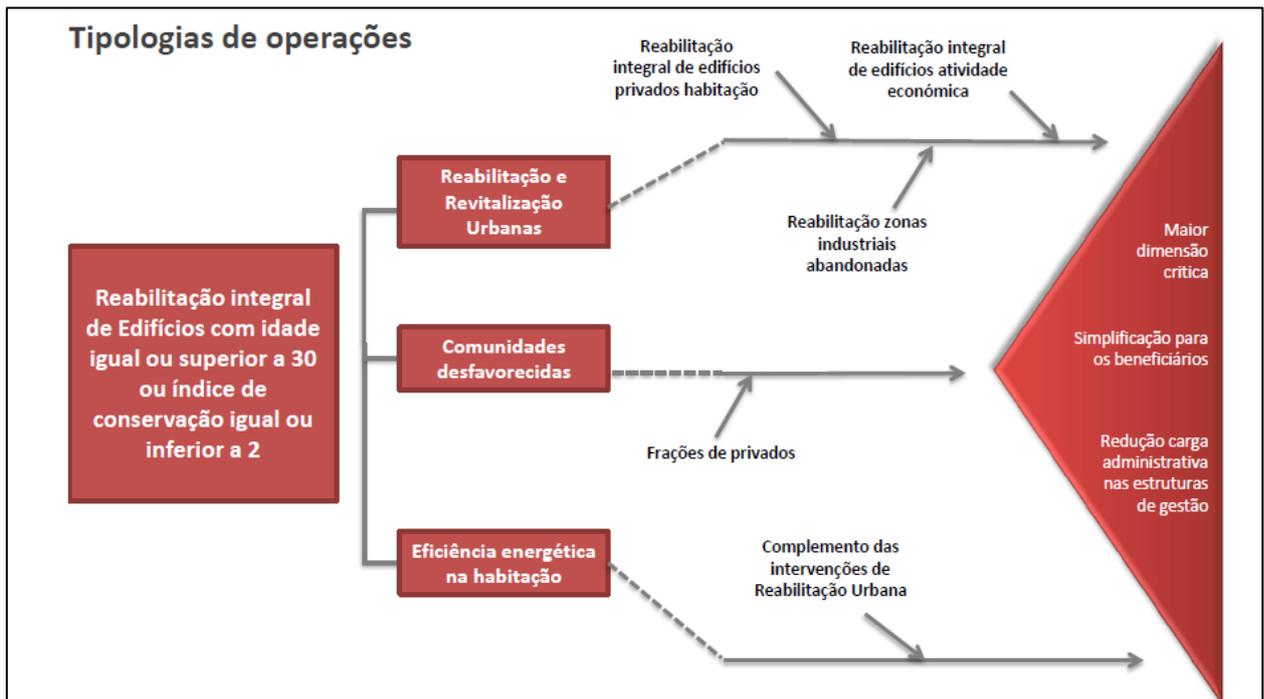


FIGURA 3 - TIPOLOGIA DE OPERAÇÕES ELEGÍVEIS NO ÂMBITO DO IFRRU 2020

Nestes termos, o IFRRU 2020 distingue-se dos restantes instrumentos financeiros disponibilizados no âmbito do Portugal 2020, tendo sido definidas as fronteiras de atuação nos casos em que poderiam ser menos claras, conforme se demonstra:

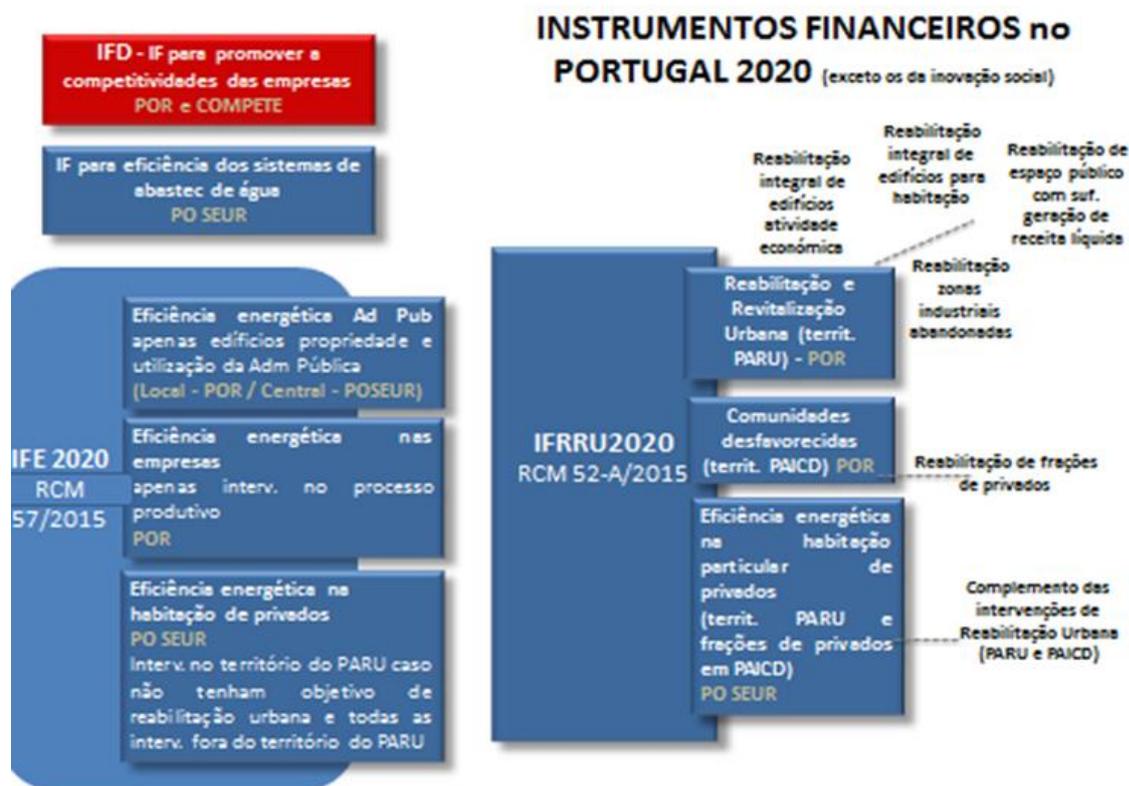


FIGURA 4 – INSTRUMENTOS FINANCEIROS NO PORTUGAL 2020

2. ESTRUTURA DE GESTÃO DO IFRRU 2020

A **Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 52-A/2015, de 23 de julho**, procedeu à criação da Estrutura de Gestão do Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas (EG IFRRU 2020) e do Comité de Investimento deste instrumento financeiro.

O **Comité de investimento** integra as autoridades de gestão dos programas operacionais financiadores do IFRRU 2020 e, ainda, a Associação nacional de Municípios Portugueses (ANMP), a Direção Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) e a Direção Geral de Energia e Geologia (DGEG), competindo-lhe acompanhar este instrumento financeiro, bem como, designadamente, aprovar a proposta dos termos de referência do caderno de encargos para a seleção dos intermediários financeiros, aprovar a estratégia de investimento e os Acordos de Financiamento.

A **Estrutura de Gestão do Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Regeneração Urbanas (EG do IFRRU 2020)** assume a natureza de estrutura de missão pertencendo à administração direta do Estado, sendo-lhe aplicável o regime jurídico estabelecido para os organismos da administração direta do Estado, ou seja, a Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro.

Esta Estrutura tem por missão e objetivos assegurar a definição, gestão, acompanhamento e execução do IFRRU 2020, na observância das regras de gestão constantes da legislação europeia e nacional aplicável, assumindo as seguintes competências:

- Prossecução e realização da política de investimento e do programa de ação do IFRRU 2020, assegurando níveis elevados de desempenho e profissionalismo;
- Lançamento e gestão de concursos para seleção dos fundos retalhistas regionais e das respetivas entidades gestoras, análise das correspondentes propostas, em articulação com os respetivos proponentes, bem como apresentação de propostas fundamentadas de decisão sobre os fundos retalhistas regionais e respetivas entidades gestoras ao Comité de Investimento;
- Preparação dos acordos operacionais a celebrar entre o IFRRU 2020 e as entidades gestoras dos fundos retalhistas regionais selecionados e da subsequente apresentação para aprovação, pelo Comité de Investimento, previamente à sua formalização;
- Acompanhamento da execução dos acordos operacionais referidos na alínea anterior;
- Monitorização e controlo da aplicação dos acordos operacionais pelos fundos retalhistas regionais, em articulação e complementarmente ao exercício das responsabilidades das autoridades de gestão dos PO financiadores, bem como das autoridades de controlo e auditoria dos FEEI;
- Prestação regular de informação ao Comité de Investimento (criado pela mesma Resolução) sobre a execução dos acordos operacionais e sobre o desempenho dos fundos retalhistas regionais;
- Apresentação de propostas ao Comité de Investimento sobre alterações e revisões dos acordos operacionais, visando assegurar a otimização do desempenho dos fundos retalhistas regionais;
- Gestão de tesouraria do IFRRU 2020;
- Prestação de apoio técnico às autoridades de gestão dos PO financiadores, no âmbito da recolha da informação necessária para apresentação às autoridades nacionais e europeias competentes em matéria de auditoria e controlo, monitorização, elegibilidade de despesas e ajudas de Estado;
- Elaboração da estratégia e do programa de comunicação do IFRRU 2020, a propor ao Comité de Investimento, e respetiva execução, em articulação com as instituições representadas neste Comité e com as entidades gestoras dos fundos retalhistas regionais;
- Prestação de apoio técnico às entidades gestoras dos fundos retalhistas regionais.

A EG do IFRRU 2020 funciona, em termos logísticos, no edifício sede do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P. (IHRU), e o seu prazo de duração coincide com o período de vigência do

Portugal 2020, tal como previsto no n.º 18 da já referida RCM n.º 52-A/2015, de 23 de julho, incluindo o período necessário ao encerramento definitivo de contas, à apresentação do relatório final e ao integral cumprimento das obrigações decorrentes dos compromissos assumidos no cumprimento da sua missão, isto é **15/02/2025**¹, que constitui o prazo limite para apresentação das contas relativas ao último exercício contabilístico.

Enquanto estrutura de missão, a EG pertence à administração direta do Estado, não dispondo de orçamento autonomizado, sendo o seu funcionamento suportado por verbas inscritas no orçamento do IHRU, nos termos do disposto no número 12 da referida RCM.

Nestes termos, a estrutura de gestão assim criada assegura a segregação de funções entre o IHRU (enquanto potencial promotor das operações de reabilitação de edifícios enquadráveis no IFRRU 2020) e a gestão do instrumento financeiro (atribuída à EG), eliminando-se, deste modo, qualquer conflito de interesses.

A EG do IFRRU 2020 integra, nos termos do n.º 3 da RCM 52-A/2015, de 23 de julho, uma Comissão Diretiva, composta por um presidente e dois vogais executivos, e um secretariado técnico, num número máximo de 8 elementos, que integra um coordenador de projeto, técnicos superiores, assistentes técnicos e assistentes operacionais, num máximo de 8 elementos, seguindo a estrutura do esquema abaixo.

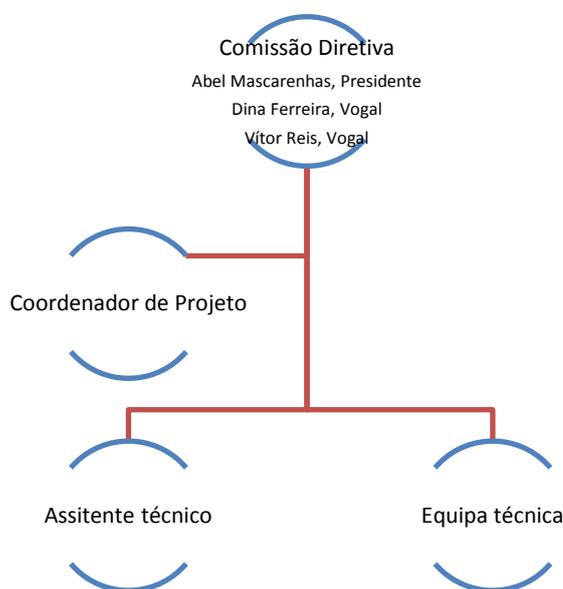


FIGURA 5 - ESTRUTURA DE GESTÃO (EG) DO IFRRU 2020

¹ Norma N.º 09/AD&C/2015, de 2015/06/24

De acordo com a **carta de missão** definida para esta estrutura de gestão (EG) foram estabelecidos importantes desafios em termos de alcance de objetivos de política pública inerente à reabilitação urbana.

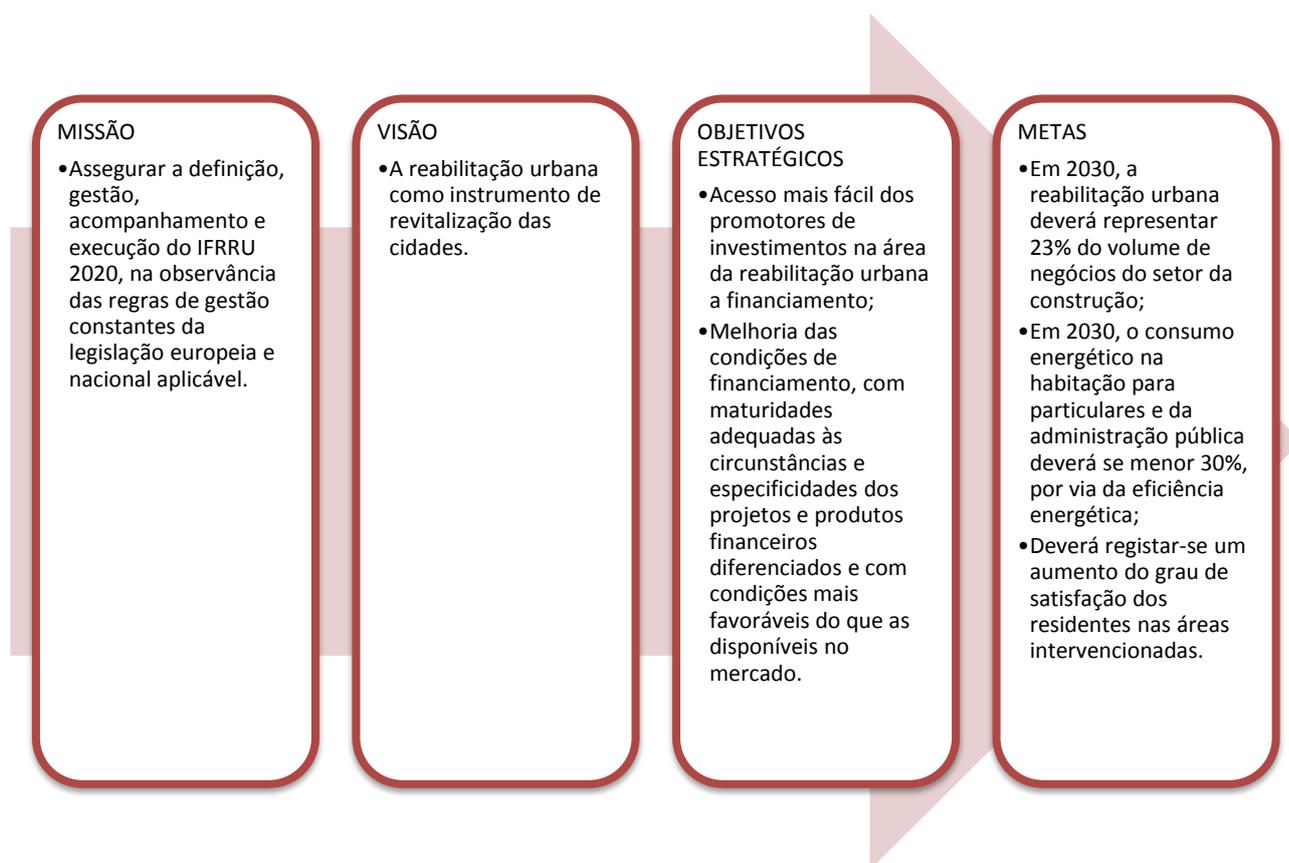


FIGURA 6 - CARTA DE MISSÃO DA EG DO IFRRU 2020

3. FASES E OBJETIVOS DO IFRRU 2020

A operacionalização de um instrumento financeiro obedece a um ciclo constituído por 4 grandes fases: design, set-up, implementação e encerramento.



FIGURA 7 – FASES DO CICLO DE VIDA DO IFRRU 2020

Como se pode verificar na figura que ilustra o ciclo das fases de constituição e implementação do instrumento financeiro algumas das atividades na mesma enunciadas não são desenvolvidas pela estrutura de gestão. Todavia, tais atividades, designadamente a avaliação ex ante revelam-se imprescindíveis ao desenvolvimento do modelo do IFRRU 2020 e condicionam-no.

O presente documento constitui assim o relatório das atividades desenvolvidas em 2015, detalhando, sempre que oportuno e para maior elucidação, alguns pontos relativos a matérias específicas concernentes com a complexidade de constituição de um instrumento financeiro desta natureza.

3.1. Objetivos estratégicos

Tendo em conta as avaliações ex ante e o enquadramento normativo – nacional e comunitário – que impende sobre a criação do IFRRU 2020, bem como a carta de missão que lhe foi conferida, a EG do IFRRU 2020 definiu três objetivos estratégicos, plurianuais, cuja operacionalização se adapta às diferentes fases do ciclo de implementação de um instrumento financeiro. Pretende-se, deste modo, garantir a coerência ao longo das fases do IFRRU 2020, fazendo refletir em cada uma os objetivos operacionais que mais se adequam ao seu cumprimento tendo em conta cada uma das fases do IFRRU 2020.

OE 1 - Promover o acesso ao financiamento para reabilitação e revitalização urbanas, incluindo a promoção da eficiência energética, em complementaridade na reabilitação de habitação para particulares, com condições mais favoráveis do que as disponíveis no mercado.

Este objetivo compreende a concepção e formulação de propostas que permitam a mobilização de instrumentos financeiros (IF) para a regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas.

OE 2 – Assegurar os recursos financeiros e alavancagem dos FEEI

Este objetivo visa assegurar as condições de alavancagem dos recursos públicos, através da mobilização de recursos privados e de instituições financeiras.

OE 3 - Garantir a solidez do sistema de gestão e controlo interno adequado do IFRRU 2020

Pretende-se assegurar a fiabilidade do sistema de gestão e controlo interno, de modo a garantir a regularidade e legalidade da aplicação das dotações financeiras, através de um adequado sistema de controlo, com ênfase na prevenção, deteção e correção das irregularidades, bem como estabelecer uma articulação entre a EG IFRRU 2020 e as entidades do modelo de governação, regular, participada e transparente, reforçando o trabalho conjunto e a partilha de informação.

3.2. Objetivos operacionais 2015

O ano de 2015 correspondeu à fase de design do Instrumento, naturalmente condicionado pelas conclusões das avaliações ex ante e pela definição da estratégia das AG. Trata-se também da fase de arranque da própria estrutura, razão pela qual a constituição da equipa e dos seus instrumentos de gestão assumem particular relevância neste ano.

Assim, foram definidos os seguintes objetivos operacionais:

- **OP1** Criar as condições necessárias ao financiamento do IFRRU junto dos Programas Operacionais e outros potenciais financiadores;
- **OP2** Assegurar a constituição da equipa com as competências necessárias à gestão do IFRRU 2020;
- **OP3** Divulgar as oportunidades de financiamento;
- **OP4** Garantir a criação do sistema de gestão e controlo.

Para cada objetivo operacional foram identificadas as principais atividades a desenvolver no decurso de 2015, ou seja, para um período de 5 meses (tendo em conta que a EG foi constituída a 23 de julho), que se esquematizam na figura infra e se melhor detalham nos pontos seguintes.

<p>OP1 Criar as condições necessárias à constituição do IFRRU junto dos Programas Operacionais e outros potenciais financiadores;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Criação do modelo do IFRRU 2020 • Preparação das candidaturas ao PORTUGAL 2020 • Negociação dos empréstimos BEI e CEB
<p>OP2 Assegurar a constituição da equipa com as competências necessárias à gestão do IFRRU 2020</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Constituição de uma equipa multidisciplinar
<p>OP3 Divulgar as oportunidades de financiamento</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Constituição de página web • Disponibilização de caixa de correio eletrónico para esclarecimentos
<p>OP4 Garantir a criação do sistema de gestão e controlo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Manual de procedimentos de gestão e controlo • Código de conduta • Abertura de contas fiduciárias junto do IGCP • Articulação com o IHRU

4. ATIVIDADES DESENVOLVIDAS EM 2015

4.1. Criação do modelo do IFRRU 2020

A EG desde logo procurou garantir junto das adequadas instancias, em especial, a IGF – Inspeção Geral de Finanças, enquanto Autoridade de Auditoria, e a Comissão Europeia – o enquadramento necessário que conferisse às Autoridades de Gestão suporte adequado à definição da sua estratégia.

Assim, a EG preparou um dossier de apresentação no qual são explanados fundamentadamente:

- 1) enquadramento legal da EG do IFRRU 2020 enquanto beneficiária do instrumento financeiro;
- 2) demonstração da sua viabilidade económica e financeira;
- 3) demonstração da Capacidade adequada para aplicar o IF, incluindo a estrutura organizativa e o quadro de governação que proporcione as necessárias garantias à AG;
- 4) existência de um sistema de controlo interno eficaz e eficiente;
- 5) utilização de um sistema de contas anuais que forneça informações rigorosas, completas e fiáveis, em tempo oportuno;
- 6) solidez e a credibilidade da metodologia de identificação e apreciação dos intermediários financeiros;
- 7) nível dos custos de gestão de aplicação do IF e metodologia proposta para o seu cálculo;
- 8) termos e condições aplicáveis ao apoio concedido aos beneficiários finais, incluindo preços;

- 9) capacidade de mobilizar recursos para investir nos destinatários finais, em complemento das contribuições do programa.

Este dossier foi concluído em outubro, não tendo merecido quaisquer objeções.

4.2. Preparação das candidaturas ao Portugal 2020

Tendo as Autoridades de Gestão procedido à apresentação da sua estratégia para o instrumento financeiro para a reabilitação e revitalização urbanas, a estrutura de gestão foi chamada a participar na preparação desta estratégia e nos diversos Comitês de Acompanhamento, nomeadamente, no Comité de Acompanhamento conjunto dos Programas operacionais do Continente, realizado em Lisboa, em 26 de novembro, do Comité de Acompanhamento PO Madeira realizado no Funchal, a 1 de dezembro, e no Comité de Acompanhamento do PO Açores realizado em Ponta Delgada, a 2 de dezembro.

A estrutura de gestão promoveu, ainda, a realização de uma reunião com todas as autoridades de gestão dos programas operacionais financiadores, a 10 de dezembro, para preparação do Aviso de abertura de Convite.

Estas diligências permitiram, assim, uma forte articulação com as AG bem como a consolidação de uma memória descritiva da candidatura a formalizar no balcão 2020, consistente com o documento de estratégia apresentado pelas AG, trabalho que ficou concluído em 2015, tendo sido remetido às Autoridades de Gestão a 4 de janeiro de 2016.

4.3. Negociação dos empréstimos BEI e CEB

Em setembro, a EG submeteu à Tutela, duas propostas para garantir o financiamento do IFRRU 2020 relativas a: contrapartida pública nacional e reforço de dotações através do BEI e do CEB.

No que se refere à primeira, estimava-se que para uma dotação de FEEI de cerca de 250 milhões de euros, seria necessário cerca de 64 milhões de contrapartida pública nacional, que poderia ser garantida por recursos a disponibilizar pela DGTF através de verba a inscrever em orçamento de Estado ou através de verba a disponibilizar pelo BEI prevista no Memorando de Entendimento celebrado pelo Estado Português com o BEI para a obtenção de um empréstimo quadro para financiar a contrapartida nacional do PORTUGAL 2020.

A captação de financiamentos para o IFRRU 2020 através de fontes distintas dos FEEI foi, nos termos previstos na RCM n.º 52-A/2015, de 23 de julho, perspectivada junto de instituições financeiras multinacionais, como o Banco Europeu de Investimento ou o Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa, através de empréstimos à República, estando estes sujeitos a autorização prévia dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, do desenvolvimento regional e da reabilitação urbana, precedida de parecer da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública — IGCP, E. P. E. Nestes termos, a EG encetou negociações, no estrito âmbito das suas competências, com aquelas entidades de modo a aferir do seu eventual interesse bem como

condições que pretendessem salvaguardar, sem prejuízo dos procedimentos inerentes à constituição dos respetivos empréstimos serem desenvolvidos pelas entidades com competência para tal. Assim, em setembro, foi submetida à tutela a informação relevante para esse efeito, dando nota dos contactos informais estabelecidos e manifestação do interesse e disponibilidade para financiar até 500 M€ por parte do BEI e até 80 M€ por parte do CEB. Paralelamente, foi celebrado com o BEI, um acordo de colaboração técnica, a título *pro bono*.

4.4. Constituição da equipa multidisciplinar

Os perfis dos membros da Comissão Diretiva, bem como da equipa do secretariado técnico foram definidos com o objetivo de garantir uma multidisciplinaridade nas áreas relacionadas com o campo de ação do IFRRU 2020, com destaque para os FEEI e para a reabilitação urbana e ordenamento do território, mas também em áreas transversais que se consideram determinantes, tais como a área financeira, o direito e os sistemas de informação.

Nessa medida, a equipa da EG do IFRRU 2020 é composta por elementos com os perfis descritos no quadro abaixo.

Perfis Comissão Diretiva
Presidente – especialista na área financeira e das tecnologias de informação
Vogal – especialista na área da reabilitação urbana e dos instrumentos financeiros dedicados (presidente do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P.)
Vogal – especialista na área dos FEEI
Perfis Secretariado Técnico
Coordenador de projeto – licenciatura em direito e experiência na área da reabilitação urbana
Técnico Superior – experiência na área dos FEEI e na área da reabilitação urbana
Técnico Superior – experiência na área do direito e na área da reabilitação urbana
Técnico Superior – (2) experiência na área da reabilitação urbana
Técnico Superior – (2) experiência na área financeira
Assistente Operacional – secretariado

FIGURA 8 - CONSTITUIÇÃO DA EG DO IFRRU 2020

Ainda em 2015, foram envidados esforços de recrutamento, através de mobilidade dentro da administração pública, que possibilitaram que iniciassem funções 5 dos 8 perfis técnicos. Considera-se assim ter sido possível assegurar, logo no ano da criação desta estrutura de missão, uma adequação dos recursos humanos e da sua capacidade técnica e administrativa, para a criação e gestão, nesta fase, do IFRRU 2020.

4.5. Abertura de contas fiduciárias junto do IGCP

A Estrutura de Gestão do IFRRU 2020, celebrou um Protocolo com o IGCP, em dezembro, e abriu contas bancárias, de natureza fiduciária, junto do IGCP, uma por PO, para a gestão do IFRRU 2020,

ficando a sua Comissão Diretiva com poderes de movimentação das mesmas. Neste âmbito, a EG do IFRRU 2020 possui número de identificação de pessoa coletiva e é a única titular das contas bancárias do IFRRU 2020. Os fundos geridos pela Estrutura de Gestão do IFRRU 2020 que sejam objeto de transferência para estas contas bancárias, consistem nos fundos resultantes do instrumento financeiro IFRRU 2020, o qual é segregado face a quaisquer outros fluxos monetários e/ou financeiros do Estado.

4.6. Articulação com o IHRU

A RCM nº 52-A/2015, de 23 de julho estabeleceu que a estrutura de gestão do IFRRU 2020 funciona junto do IHRU - Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P., ao qual compete assegurar o apoio logístico e administrativo necessário ao seu funcionamento.

A necessidade de associar às competências técnicas do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P., nas áreas da reabilitação urbana, outras competências específicas na área da gestão financeira relacionadas com a criação de instrumentos financeiros, seja por recurso aos FEEI seja por meio de outras fontes de financiamento, e, ainda, o facto de o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P., se perfilar como potencial promotor das operações de reabilitação de edifícios enquadráveis nesta forma de apoios e ser ele próprio financiador de operações deste tipo, determinaram a necessidade da criação de uma estrutura específica para a gestão e acompanhamento deste instrumento financeiro, assim assegurando a necessária segregação de funções e eliminando-se qualquer conflito de interesses.

Neste contexto, a referida Resolução de Conselho de Ministros estabelece dois planos de intervenção, em que as funções de gestão e de acompanhamento do instrumento financeiro são cometidas à estrutura de missão criada para este efeito, e as funções de apreciação e aprovação da política de investimento e do programa de ação do instrumento financeiro em causa, entre outras medidas, são asseguradas por um Comité de Investimento. Deste modo, garante-se o adequado acompanhamento técnico, quer na fase de constituição do instrumento financeiro, quer na fase da sua implementação, mantendo-se uma estreita articulação entre aquele, as Autoridades de Gestão dos PO e demais entidades financiadoras e os promotores das operações de reabilitação urbana.

Nos termos do n.º 12 da referida Resolução de Conselho de Ministros, as despesas inerentes ao funcionamento e às atividades da Estrutura de Gestão do IFRRU 2020, que sejam consideradas elegíveis, são asseguradas pelo IFRRU 2020, sendo declarados os respetivos custos de gestão no âmbito das operações aprovadas para a constituição ou reforço do IFRRU 2020 nos Programas Operacionais regionais e no Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos, sendo a contrapartida nacional suportada pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P., através de dotações adequadas inscritas no Orçamento de Estado.

Tendo em conta as funções assumidas pelo IHRU e a estrutura de gestão do IFRRU 2020, foi celebrado um protocolo de colaboração institucional que regula a prestação do apoio logístico e administrativo ao exercício das competências a este atribuídas e no qual igualmente se estipulam os procedimentos a cumprir em matéria de:

- a) Gestão orçamental e financeira, observando, em particular, os seguintes requisitos:
 - i. A criação de uma dotação orçamental específica e suficiente, devidamente refletida num centro de custos onde são relevados todos os movimentos contabilísticos inerentes às despesas de funcionamento da Estrutura de Gestão do IFRRU 2020;
 - ii. A contabilização de todos os movimentos relativos ao IFRRU 2020, de acordo com o modelo financeiro do IFRRU 2020.
 - iii. Quaisquer outros requisitos que sejam determinados pelas entidades externas com competências neste âmbito, entre as quais o coordenador do programa orçamental e a Direção-Geral do Orçamento.
- b) Gestão administrativa e contratação pública;
- c) Gestão de sistemas de recursos tecnológicos;
- d) Comunicação e imagem.

4.7. Constituição da página web e disponibilização de caixa de correio electrónico para esclarecimentos

A EG assegurou a criação de conteúdos para a sua página web, alojada no sítio do Portal da Habitação, e na qual se disponibiliza informação sobre a estrutura de gestão, o modelo operacional do IFRRU, uma síntese legislativa, as regras de elegibilidade, um glossário e FAQ. Esta página inclui também uma apresentação do IFRRU 2020, em inglês, que fornece informação sintética e sistematizada.

Foi igualmente criada uma caixa de correio eletrónico (ifrru@ifrru.ihru.pt) na qual são recebidos pedidos de informação e esclarecimento relativos ao IFRRU 2020, fomentando, assim, uma informação específica para o caso concretos que é veiculado.



4.8. Manual de procedimentos de gestão e controlo

A Comissão Diretiva da EG do IFRRU 2020, reconhecendo a importância do estabelecimento de um sistema de controlo interno eficaz e eficiente, que fornecesse garantias de fiabilidade de gestão e *accountability*, estabeleceu como prioridade, para 2015, a conceção do Manual de Procedimentos da EG do IFRRU 2020, que viria a ser aprovado a 29 de dezembro.

O Manual de Procedimentos desenvolvido compreende os procedimentos a utilizar na seleção dos intermediários financeiros e dos beneficiários finais, nas verificações periódicas da elegibilidade das aplicações, através de verificações administrativas (trimestralmente) e verificações no local (com

base em plano anual proposto pela EG do IFRRU 2020 e aprovado pela AG), observando os requisitos estabelecidos pelas AG, na descrição do sistema de gestão e controlo dos PO.

Dispõe igualmente de modelos de monitorização e reporte, com periodicidade no mínimo mensal, que permitem prestar informação às AG, ao Comité de Investimento, aos Comités de Acompanhamento dos PO e à Comissão Europeia.

Esquemáticamente, o Manual define circuitos, ferramentas de trabalho e processos de decisão para estas duas vertentes, da seguinte forma:

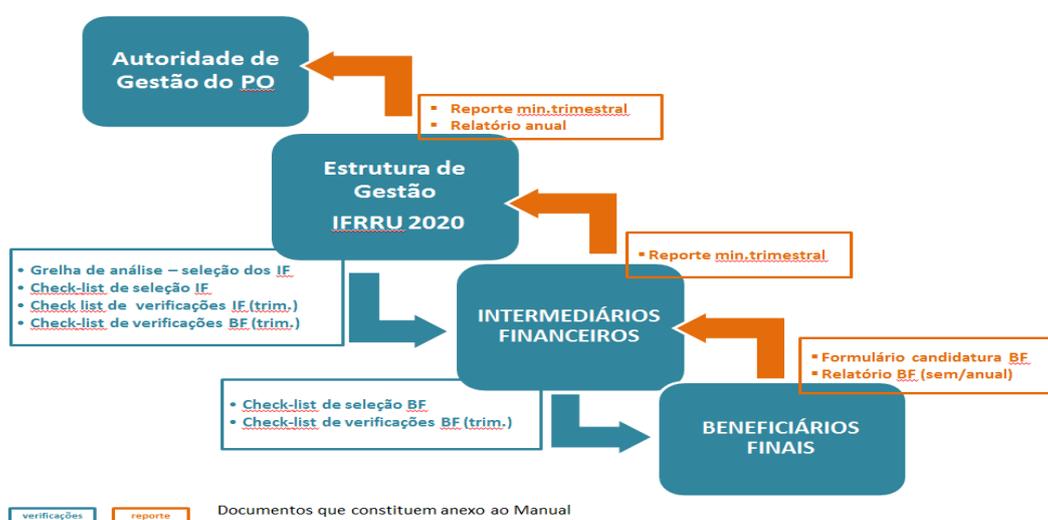


FIGURA 9 - MANUAL DE PROCEDIMENTOS

4.9. Código de conduta

A conceção de uma estrutura de missão específica para a gestão e acompanhamento deste instrumento financeiro teve por um dos objetivos centrais assegurar a criação de uma estrutura técnica dedicada a esta missão, garantindo a necessária segregação de funções e a eliminação de qualquer conflito de interesses que pudesse existir.

Uma vez que o IFRRU 2020 apenas transfere a contribuição dos PO para os intermediários financeiros, não sendo dotado de recursos financeiros próprios da EG do IFRRU 2020 ou do IHRU, e a EG do IFRRU 2020 desempenha apenas uma missão de interesse público, não exercendo qualquer atividade comercial aquando da aplicação da medida, nem será objeto de uma sobrecompensação, está desde logo bastante mitigada a existência de conflito de interesses.

Acresce que não serão estabelecidas relações comerciais com entidades sediadas em territórios cujas jurisdições não cooperam com a União no que toca à aplicação das normas fiscais internacionalmente acordadas e será transposto este requisito nos contratos com os intermediários financeiros selecionados.

Ainda assim, a EG do IFRRU 2020 dando especial relevância ao adequado tratamento deste tema, estabeleceu o seu Código de Ética e Conduta, tendo o mesmo sido aprovado pela Comissão Diretiva do IFRRU 2020 em 24 de setembro de 2015, e publicitado na sua página web: <http://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/reabilitacao/ifrru/>, garantindo-se, neste âmbito, nomeadamente a independência dos membros dos órgãos sociais, em especial na medida em que possam originar conflito de interesses com o instrumento financeiro a implementar. A expressa adesão a este Código foi objeto de assinatura por parte de todos os membros da EG.

4.10. Calendarização das principais ações realizadas em 2015

Destacam-se as ações que consideramos serem mais ilustrativas da atividade desenvolvida, nestes 5 meses de atividade, que, entre outros aspetos, denota bem a importância que conferimos à articulação com os diversos *stakeholders*.

Julho

- Criação da estrutura de gestão do IFRRU 2020, através da Resolução do Conselho de Ministro nº. 52-A/2015, de 23 de julho
- Apresentação da Comissão Diretiva da EG do IFRRU 2020 às AG dos PO, por ocasião de Comité de Acompanhamento conjunto realizado em Santarém, em 29 de julho

Agosto

- Elaboração de FAQ, no âmbito da preparação dos PEDU por parte das Autoridades Urbanas
- Apresentação do IFRRU 2020 ao BEI

Setembro

- Apresentação do IFRRU 2020 aos Municípios, numa iniciativa da ANMP, em Coimbra, em 4 de setembro
- Reunião informal com os membros do Comité de Investimento, 8 de setembro
- Reunião com todas as AG, para preparação do documento de estratégia, 16 de setembro
- Celebração de Protocolo de colaboração institucional com o BEI, em 24 de setembro
- Apresentação do IFRRU 2020 ao Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa (CEB), em 25 de setembro
- Aprovação pela Comissão Diretiva do Código de Conduta, em 24 de setembro
- Ronda de reuniões com as entidades gestoras dos FDU criados no âmbito do JESSICA Portugal, com a Associação Portuguesa de Bancos e, por indicação desta ou por solicitação dos interessados, com vários bancos

Outubro

- Reunião com ADC e todas as AG, para preparação da resposta a questões da CE sobre o documento de estratégia, 26 de outubro

Novembro

- Reunião com a AG do PO Madeira, para consolidar a participação desta RA no IFRRU 2020, a 9 de novembro
- Reunião com a AG do PO Açores, para consolidar a participação desta RA no IFRRU 2020, a 18 de novembro
- Ronda de reuniões com entidades representativas dos potenciais beneficiários
- Participação no Comité de Acompanhamento conjunto realizado em Lisboa, a 26 de novembro

Dezembro

- Participação no Comité de Acompanhamento do PO Madeira realizado no Funchal, a 1 de dezembro
- Participação no Comité de Acompanhamento do PO Açores realizado em Ponta Delgada, a 2 de dezembro
- Reunião com todas as AG para preparação do Aviso de abertura de Convite, 10 de dezembro
- Aprovação da CD da EG do IFRRU 2020 do Manual de Procedimentos, a 29 de dezembro
- Celebrado Protocolo com o IGCP e abertura de contas de natureza fiduciária, uma por PO
- Lançamento do portal do IFRRU 2020

5. CUSTOS DE FUNCIONAMENTO

Para a prossecução da sua missão, a Estrutura de Gestão apresentou uma proposta de orçamento que se elevava a 502 040 euros com base exclusivamente numa estimativa de custos reais, que foi acomodado no orçamento do IHRU.

Assinala-se que os encargos com as remunerações certas e permanentes assumem a maior preponderância, contudo neste âmbito foi previsto o preenchimento de todos os lugares no secretariado técnico, o que não se veio a concretizar, bem como foram previstas aquisições de serviços especializados de consultadoria, relevantes em especial nesta fase para apoio na seleção dos intermediários financeiros que irão constituir os fundos retalhistas regionais, cuja execução se concretizará sobretudo em 2016. Foram ainda previstas e realizadas despesas de investimento, que não se prevê que se repitam em anos futuros, relativas a aquisição de equipamento informático para a EG.

Nestes termos, a execução orçamental da EG do IFRRU 2020, no ano de 2015, quedou-se em 122 227,79 euros (24% do previsto em orçamento) sendo a seguinte:

ATIV.	CL. ECON.	DESCRIÇÃO	MONTANTE
	01.01	Remunerações certas e permanentes	72.062,07
941	01.01.02	Órgãos Sociais	40.711,69
941	01.01.09	Pessoal em qualquer outra situação	10.273,46
941	01.01.11	Representação	16.249,90
941	01.01.13	Subsídio de refeição	533,75
941	01.01.14.SN	Subsídio de Natal	4.293,27
	01.02	Abonos variáveis ou eventuais	125,09
941	01.02.04	Ajudas de custo	125,09
	01.03	Segurança Social	17.018,07
941	01.03.05.A0.A0	Contribuições para a Seg. Social - CGA	7.112,77
941	01.03.05.A0.B0	Contribuições para a Seg. Social - S. Social	9.905,30
	02.01 / 02.02	Aquisição de Bens e Serviços	24.520,19
241	02.01.02	Combustíveis e lubrificantes	113,74
241	02.01.08	Material de escritório	51,66
241	02.02.10	Transportes	3.513,83
241	02.02.13	Deslocações e estadas	2.390,96
941	02.02.14.B0	Estudos, pareceres, projetos e consultadoria	18.450,00
	07.01	Aquisição de Bens de Capital - Investimentos	8.502,37
241	07.01.07.B0.B0	Equipamento de Informática	8.502,37
		TOTAL	122.227,79

6. DESAFIOS PARA 2016

O exercício de 2015, pese embora com apenas 5 meses, concluiu-se com eficiência tendo presente tratar-se de um exercício de arranque de uma estrutura de missão.

De facto, a EG do IFRRU 2020 almejou fortalecer a articulação entre as Autoridades de Gestão, a Autoridade de Auditoria e os objetivos de política pública de que foi incumbida, consolidando os principais instrumentos para a constituição formal do IFRRU 2020, a saber, abertura de contas fiduciárias junto do IGCP de molde a garantir a independência dos fluxos financeiros relativos ao instrumento financeiro; o sistema de gestão e controlo do IFRRU 2020, incluindo os respetivos instrumentos como o manual de procedimentos; a articulação entre o IHRU, enquanto organismo que suporta o funcionamento da EG do IFRRU 2020 e a implementação de medidas que evitam ou diminuem o conflito de interesses, como o Código de conduta e, ainda, a preparação de toda a documentação necessária à propositura da candidatura ao Portugal 2020.

Nestes termos, projeta-se que para 2016 possam ser plenamente prosseguidos os procedimentos formais para implementação do modelo operacional do IFRRU 2020, com particular destaque para a formalização da candidatura junto do Portugal 2020 e subsequente celebração dos acordos de financiamento com as autoridades de gestão e lançamento do concurso público internacional para seleção dos intermediários financeiros, pretendendo-se, no pressuposto que aqueles acordos serão celebrados até abril de 2016, que no último trimestre deste ano possam já ser disponibilizados os produtos financeiros que facilitam o financiamento aos beneficiários finais promotores de projetos de reabilitação urbana, e desta forma ser promovida a revitalização das cidades.