VOLUME I

Âmbito, Conclusões e Recomendações 1
II – Processo Orçamental 1
A) Âmbito da verificação 1
B) Conclusões e Recomendações 2
III – Execução do Orçamento da Receita 2
A) Âmbito da verificação 2
B) Conclusões e recomendações 3
IV – Execução do Orçamento da Despesa 8
A) Âmbito da Verificação 8
B) Conclusões e Recomendações 9
V – Investimentos do Plano 11
A) Âmbito de Verificação 11
B) Conclusões e Recomendações 12
VI – Subsídios, Créditos e Outras Formas de Apoio Concedidos Directa ou Indirectamente pelo Estado 23
A) Âmbito da Verificação 23
B) Conclusões e Recomendações 26
VII –Dívida Pública 36
A) Âmbito da Verificação 36
B) Conclusões e Recomendações 37
VIII – Património Financeiro 39
A) Âmbito da Verificação 39
B) – Conclusões e Recomendações 40
IX – Operações de Tesouraria e Transferência de Fundos 44
A) Âmbito da verificação 44
B) Conclusões e Recomendações 44
X – Operações de Encerramento da Conta e Resultados da Execução Orçamental 45
A) Âmbito da Verificação 45
B) Conclusões e Recomendações: 46
XI - Fluxos Financeiros entre o OE e o Sector Público Empresarial (SPE) 47
A) Âmbito de Verificação 47
B) Conclusões e Recomendações 47
XII –Fluxos Financeiros com a União Europeia (UE) 48
A) Âmbito de Verificação 48
B) Conclusões e Recomendações 48

XIII – Segurança Social 56

A) Âmbito da Verificação..... 56

B) Conclusões e recomendações 57

ÂMBITO, CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Da análise empreendida sobre a Conta Geral do Estado de 1997 salientam-se os principais aspectos do âmbito das verificações realizadas, bem como as correspondentes conclusões alcançadas e ainda as recomendações que o Tribunal entende oportuno explicitar, as quais decorrem directamente das suas apreciações.

A síntese apresentada segue uma numeração idêntica à dos capítulos do Relatório, analisando-se, separadamente, os subsectores Estado e Segurança Social, sendo as referências feitas neste Volume reportadas ao Relatório (volume II).

Não se integra aqui o Capítulo I – "Considerações Preambulares" por constituir um capítulo introdutório do Relatório.

SUBSECTOR ESTADO

II – PROCESSO ORÇAMENTAL

A) Âmbito da verificação

Neste capítulo analisa-se o cumprimento de diversos aspectos da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro), bem como de determinadas disposições do decreto de execução orçamental.

Com base no registo das alterações orçamentais ocorridas ao longo do ano, efectuado pelos serviços de apoio do Tribunal, procedeu-se ao seu confronto com os valores apresentados na Conta.

Por outro lado, é feita uma apreciação dessas alterações, tendo em conta as disposições legais aplicáveis (art.º 20.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril, e art.º 6.º da Lei do Orçamento do Estado para 1997).

Essa apreciação está sistematizada da seguinte forma:

1. Alterações que modificaram o montante global da despesa (e receita) orçamentada, em resultado da abertura de créditos especiais pelo Governo, as quais aumentaram a previsão das receitas e despesas efectivas em 513,5 milhões de contos, não tendo sido alterado o défice orçamental estimado inicialmente.

2. Alterações que não modificaram o montante global da despesa orçamentada, mas apenas a despesa prevista para cada Ministério (dotação provisional prevista no n.º 4 do art.º 20.º da LEOE e transferências previstas no n.º 1 do art.º 6.º da Lei do Orçamento); em 1997, a dotação provisional cifrou-se em 167 milhões de contos e teve um grau de utilização de 99,99%.

3. Alterações que não modificaram o total da despesa prevista para cada Ministério; em 1997, o Governo procedeu a transferências entre dotações do mesmo Ministério que, no total, ascenderam a 5.795,9 milhões de contos, valor consideravelmente superior ao registado no ano anterior (934,2 milhões de contos).

4. Alterações de natureza funcional

B) Conclusões e Recomendações

Nos termos do art.º 5.º do D.L. n.º 71/95, de 15 de Abril, as relações referentes às alterações orçamentais são remetidas ao Tribunal até ao último dia do mês seguinte ao final do trimestre a que respeitam, com excepção das referentes ao último trimestre de cada ano, as quais são remetidas conjuntamente com a Conta Geral do Estado. Esta dilação de tempo concedida pela lei conduz a que os Serviços de Apoio do Tribunal não disponham, de forma atempada, de elementos que possibilitem a harmonização e comparação com os valores da execução orçamental inscritos na Conta, sendo assim desejável, como vem sendo referido nos sucessivos Pareceres desde 1995, que as relações de alterações orçamentais referentes ao 4.º trimestre sejam disponibilizadas no primeiro semestre do ano seguinte (cfr. ponto 2.3).

III – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA

A) Âmbito da verificação

No que respeita à receita procedeu-se à conferência da execução orçamental através de análises efectuadas em cada uma das principais áreas intervenientes no processo de liquidação e cobrança, nomeadamente :

- Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC);
- Direcção de Serviços de Cobrança do Imposto sobre o Valor Acrescentado (DSCIVA) da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI);
- Direcção-Geral do Tesouro;
- Direcção-Geral dos Impostos – Imposto sobre o Rendimento (DGCI-IR);
- Direcções Distritais de Finanças da DGCI;

Relativamente a esta última área inclui-se neste capítulo uma análise da actividade desenvolvida em matéria de Execuções Fiscais resultante de uma auditoria realizada em serviços locais da DGCI (repartições de finanças dos 3º e 8º bairros fiscais de Lisboa).

As restantes verificações compreendem a análise comparativa entre a informação constante das tabelas elaboradas pelos serviços previamente referidos e os registos efectuados nos correspondentes balancetes da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), de cuja agregação resultam os valores relativos à execução orçamental da Receita evidenciados na Conta Geral do Estado (CGE).

As receitas orçamentais registadas na CGE foram ainda objecto de comparação face aos elementos escriturados nas contas de responsabilidade dos caixas da DGAIEC e da DSCIVA, bem como aos correspondentes registos efectuados na Contabilidade do Tesouro (CT).

Na sequência da autonomização da área relativa à DGCI-IR, decorrente das alterações introduzidas com a aprovação das instruções do Ministro das Finanças, as respectivas tabelas foram, pela primeira vez, elaboradas, remetidas e objecto de tratamento, por parte dos serviços do Tribunal, em moldes similares aos previamente descritos para as restantes áreas e embora, neste caso, a acção tenha sido prejudicada pela falta de fiabilidade dos valores registados nas mesmas.

Na conjuntura actual, o objectivo do Tribunal de Contas é cada vez mais obter a informação sobre o apuramento das receitas orçamentais inscritas na CGE, por via electrónica, para poder sujeitar essa informação a tratamento informático.

Na prossecução deste objectivo foi possível, pela primeira vez, receber por aquela via, a informação constante dos diários da CT e a subsequente sujeição desse conjunto de dados a tratamento informático, graças aos progressos conseguidos na ultrapassagem das dificuldades verificadas na transmissão dos dados ou na assimilação destes a sistemas compatíveis com os que se encontram à disposição dos serviços de apoio do Tribunal.

Sobre esta matéria é também de referir que a informação relativa aos balancetes da DGO vem sendo prestada por meios informáticos desde a CGE de 1996, esperando o Tribunal de Contas que aquela informação possa de futuro ser remetida por via electrónica.

Em relação às tabelas, para a maior parte das entidades, ainda se verificou a necessidade de recurso a informação remetida em suporte papel devido às dificuldades verificadas na identificação dos respectivos meios informáticos.

As análises desenvolvidas no presente capítulo resultaram do desenvolvimento de acções de auditoria junto de serviços da DGCI envolvidos, quer na liquidação, quer na cobrança de receitas, seja esta voluntária ou coerciva, bem como do tratamento dos seguintes elementos :

- tabelas dos caixas e dos serviços administradores das diferentes receitas;
- contas de responsabilidade dos caixas da DGAIEC e da DSCIVA;
- balancetes da DGO respeitantes às várias áreas analisadas;
- diários da contabilidade do Tesouro relacionados com cada uma das áreas.

B) Conclusões e recomendações

1. Uma das maiores deficiências do modelo de contabilização das receitas orçamentais na CGE resulta da incapacidade em registar a emissão e a anulação de receitas orçamentais efectuada pelos serviços administradores, reduzindo o movimento contabilístico ao mero registo das cobranças, efectuado pelos serviços de caixa o qual, por sua vez, é inconciliável, de forma sistemática e integral, com os dados constantes nos documentos cobrados (cfr. pontos 3.2.1 a 3.2.5);

2. Dado que os valores de cobrança apurados pelas entidades administradoras das receitas, em tabelas elaboradas com base nos documentos cobrados, divergem, em termos globais, dos valores efectivamente arrecadados, o Tribunal de Contas **considera** tal contabilização desnecessária, por ineficiente, tanto mais que as entidades que efectuam a respectiva cobrança já dispõem de tabelas onde escrituram a cobrança de tais receitas; esta posição será obviamente revista se passar a ser

possível efectuar e apresentar uma conciliação eficaz entre ambos os registos (cfr. pontos 3.2.3 a 3.2.5);

3. O Tribunal **recomenda** que o modelo de contabilização das receitas passe a ser sustentado por um sistema informático de registo das receitas, capaz de as controlar através da conciliação integral da informação relativa à emissão e anulação de documentos de cobrança e de reembolso com a informação relativa aos correspondentes recebimentos e pagamentos (cfr. pontos 3.2.1 a 3.2.5);

4. Através daquele sistema deverá ser obtido (em tempo útil) o apuramento da situação fiscal de cada contribuinte face a cada um dos impostos considerados (devendo, no mínimo, abranger IRS, IRC e IVA) e o registo dessa informação na CGE, devidamente conciliada e agregada, de modo a poderem ser conhecidos, analisados e criticados elementos fundamentais do comportamento dos contribuintes e da Administração Fiscal, como sejam, entre outros, os valores relativos às efectivas liquidações desses impostos, à evolução das receitas por cobrar (dívidas fiscais) e à caracterização dos principais devedores das mesmas; deverá ainda assegurar a imputação das receitas às áreas fiscais que as geram, em função do cadastro actualizado dos contribuintes domiciliados e bens tributáveis localizados nessas áreas, e a distinção entre receitas sujeitas a liquidação prévia dos serviços da administração tributária e recebimentos por conta de liquidações a efectuar posteriormente (cfr. pontos 3.2.1 a 3.2.5);

5. O Tribunal **recomenda** que a contabilidade do Tesouro deve ser organizada de forma a autonomizar a movimentação efectuada em cada uma das áreas definidas por estrutura e fluxo de fundos específicos, para as quais deve ser identificado um responsável financeiro próprio, de forma a ser possível exercer efectivo controlo sobre essa movimentação e avaliar da fiabilidade e consistência dos respectivos registos com os das restantes áreas e com os escriturados na contabilidade de outras entidades (cfr. pontos 3.2.1 a 3.2.5);

6. As importâncias correspondentes aos reembolsos e restituições pagos, as quantias destinadas às Regiões Autónomas e às Autarquias e as relativas às receitas consignadas não utilizadas continuaram a ser deduzidas às receitas orçamentais lançadas na CGE, deduções que, mesmo se legalmente previstas, têm sido objecto de crítica por parte do Tribunal de Contas, na medida em que contrariam o disposto no artº. 5º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado – LEOE), a qual tem sido considerada uma Lei reforçada (cfr. pontos 3.2.1 a 3.2.5);

7. O registo do pagamento dos reembolsos na CGE, continua a ser considerado insuficiente pelo Tribunal de Contas que tem defendido o seu registo pela emissão por parte dos serviços competentes para esse efeito, até porque o procedimento utilizado nada permite aferir da validade dos pagamentos nem apurar quanto aos reembolsos emitidos que se encontrem por pagar (cfr. pontos 3.2.1 a 3.2.5);

8. Continua a verificar-se divergência entre o valor dos reembolsos emitidos indicado pela DSCIVA e o da DGO, dada a diferença de critérios em que o mesmo se baseia. Porém, no caso do valor dos reembolsos pagos verifica-se mesmo assim, uma divergência de 2.162.782.926$00, entre o montante inscrito na tabela da DSCIVA e o da CGE, ocorrência igualmente verificada no que respeita ao IR, no valor de 777.487.178$00, apesar da informação de pagamento ter a mesma origem, ou seja, a DGT (cfr. pontos 3.2.2.2 e 3.2.4.4);

9. As instruções para contabilização das receitas na tabela da DGT tiveram como consequência a transferência de parte importante da cobrança de IR para a tabela específica do respectivo serviço

administrador (DGCI-IR); este serviço, apesar de não deter qualquer função de caixa, passou a contabilizar receitas obtidas pelo exercício da função de caixa de outra entidade que continuou a contabilizar, na própria tabela, as restantes receitas obtidas por essa função (cfr. pontos 3.2.3.1 e 3.2.4.1);

10. O atraso no apuramento dos valores da cobrança em função dos documentos cobrados e um conjunto de deficiências que torna necessária a regularização de parte dos valores cobrados, tem provocado sistemáticas divergências entre a receita de IR classificada no momento da cobrança) e a determinada pelo tratamento dos documentos afectos a essa cobrança (cfr. pontos 3.2.3.1 e 3.2.4.4);

11. Verifica-se a existência de contas bancárias que não estão integradas na tesouraria do Estado e que são utilizadas por serviços administradores de receitas para depositar reembolsos cativados às entidades a reembolsar, para pagamento de receitas devidas por estas (cfr. ponto 3.2.5.1);

12. Manutenção de desvios nos saldos de receitas virtuais entre as tabelas das DDF e a CGE (cfr. ponto 3.2.5.2);

13. Divergência entre os valores da receita liquidada e anulada constantes da tabela da DGAIEC e os da CGE, devido ao facto da inscrição do valor das anulações negativas inscritas na tabela da DGAIEC serem escrituradas pela DGO em liquidações (cfr. ponto 3.2.1.1.3);

14. Divergência de 1.150.465.420$29 entre o valor do saldo inicial na conta de "Receita aduaneiras sujeitas a liquidação" na contabilidade do tesouro e o que resulta da agregação dos saldos iniciais inscritos nas contas dos caixas da DGAIEC (cfr. ponto 3.2.1.2.1);

15. O Tribunal de Contas reitera o que sobre esta matéria tem vindo a dizer em anteriores Pareceres, **recomendando** à DGAIEC que proceda às diligências necessárias a fim de que o valor resultante da agregação dos saldos seja coincidente com o da contabilidade do tesouro (cfr. ponto 3.2.1.2.1);

16. Divergência de 145.773.129$00 entre o valor dos reembolsos da conta "Receitas aduaneiras sujeitas a liquidação (RASL)" registados nas contas dos caixas da DGAIEC e os constantes da contabilidade do Tesouro (cfr. ponto 3.2.1.2.1);

17. Lançamento pela DGT a crédito da conta "RASL" de duas importâncias no valor global de 5.197.852$00, relativas a pedidos de movimentos escriturais por parte das caixas da alfândega de Alcântara-Norte (4.707.039$00) e do Funchal (490.813$00), quando de facto estas verbas deveriam ter sido creditadas na conta de "Fundo de estabilização aduaneiro (FEA)" (cfr. ponto 3.2.1.2.2);

18. Lançamento pela DGT a crédito da conta "Receitas da Região Autónoma da Madeira – (RAM)" da importância de 3.290.543$00, relativa a pedidos de movimentos escriturais por parte da delegação aduaneira de Angra do Heroísmo, quando de facto esta verba deveria ter sido creditada na conta de "Receitas da Região Autónoma dos Açores – (RAA)" (cfr. ponto 3.2.1.2.2);

19. A tabela da DSCIVA continua, apesar das **recomendações** feitas pelo Tribunal de Contas em sede de Pareceres anteriores, a apresentar estrutura distinta da dos demais serviços cobradores/administradores da receita, para além de não registar o ciclo de processamento do imposto (liquidações e respectivas anulações e imposto por cobrar no início e final do ano) (cfr. ponto 3.2.2.2);

20. O Tribunal **recomenda** que, dada a utilização de terminologias e critérios contabilísticos diferenciados quer por parte daquele serviço quer da DGT, dificultando assim a conciliação de valores entre aqueles serviços, se proceda com a maior celeridade possível à respectiva uniformização (cfr. ponto 3.2.2.6);

21. Divergência de:

    ◊ 84.931.126$00 entre o valor líquido dos depósitos escriturados pela DSCIVA e o certificado pela DGT (cfr. ponto 3.2.2.4);

    ◊ 80.751.234$00 entre o valor da receita cobrada na DSCIVA e o constante da contabilidade do Tesouro (cfr. ponto 3.2.2.4)

22. Diferenciação de critérios na contabilização do IR por parte da DGCI-IR, DDF, DGT e DGAIEC, nas respectivas tabelas, inviabilizando a conciliação e o confronto dos valores neles inscritos (cfr. ponto 3.2.4.3);

23. Existência de divergências entre os valores do IR inscritos na CGE e os que resultam da agregação dos valores constantes da tabelas da DGCI-IR, DGT, DDF´s e DGAIEC, em todas as componentes da receita – liquidações, cobranças, anulações e reembolsos (cfr. ponto 3.2.4.4.);

24. O Tribunal de Contas **recomenda** que**:**

    ◊ sejam rapidamente estabelecidos com rigor procedimentos a seguir por aquelas entidades tendo em vista uma correcta actuação no domínio do apuramento da receita do IR;

    ◊ todas as divergências e disfunções até agora apuradas no funcionamento da AF venham a ser tidas em conta na reforma fiscal já anunciada.

25. Os valores registados na tabela da DGCI-IR não são definitivos, encontrando-se em fase de recolha informática *duplicados de recibos* que, por diversos motivos não entraram no sistema informático e como tal não foram os correspondentes valores devidamente contabilizados, originando assim uma diferença de cerca de 91 milhões de contos entre o valor da receita inscrita na tabela deste serviço e os da CGE (cfr. ponto 3.2.4.4.);

26. Divergência de 23.874.817283$00 entre o valor da receita cobrada bruta de IR escriturada na contabilidade do Tesouro e o constante da CGE (cfr. ponto 3.2.4.5.2);

27. Existência de lacunas graves na troca de informação e documentação entre a DGCI, DGT e DGO, com prejuízo para a fiabilidade dos valores escriturados (cfr. ponto 3.2.4.5.4);

28. Divergências de 463.914$00 e 225.268$00 entre os documentos remetidos à DGT pelas caixas das alfândegas, respectivamente, do aeroporto do Porto, relativamente às rubricas "INGA" e "FEA" e do aeroporto de Lisboa, relativamente a "RASL", e os escriturados nas mesmas rubricas na contabilidade do tesouro (cfr. ponto 3.2.1.2.2);

29. Através de análise efectuada aos dados estatísticos da Direcção-Geral dos Impostos sobre a actividade da área das execuções fiscais durante o ano de 1997, verificou-se um claro agravamento das dívidas de contribuições e impostos, traduzida pelo crescimento do número de processos executivos (14%) e da quantia devida (24%), que teve como resultado a acumulação de

mais 211 milhares de processos e de mais 200 milhões de contos; esta evolução ficou, essencialmente, a dever-se ao crescimento atingido pelas dívidas de IR (61%) e de IVA (17%) que no final do ano concentravam 83% das dívidas fiscais. Apenas 15% dos 1205 milhões de contos de dívidas fiscais transitadas do ano anterior (70%) e instauradas no próprio ano (30%) foram regularizados durante 1997 e destes, só 96 milhões de contos (8% da dívida potencial) foram cobrados. (cfr. ponto 3.2.6);

30. A principal função dos sectores de execuções fiscais consiste na instauração dos processos de execução fiscal que são da competência da respectiva repartição de finanças, bem como na realização de todos os actos respeitantes a esses processos, na citação dos executados e no controlo dos prazos, tendo em vista a extinção dos processos por pagamento da quantia exequenda e do acrescido ou por anulação da dívida ou do processo (cfr. ponto 3.2.6);

31. Encontrava-se também cometida aos sectores de execuções fiscais e com carácter prioritário na afectação dos meios, a constituição e acompanhamento dos processos decorrentes da adesão aos regimes especiais de regularização de dívidas previstos nos Decretos-Leis nº 225/94 e 124/96, com quase total incidência neste último e com clara predominância da modalidade de pagamento em prestações (cfr. ponto 3.2.6);

32. As deficiências dos sectores auditados, mormente, no que respeita à carência de recursos humanos e materiaias, à inadequação da generalidade do equipamento informático, e à necessidade de formação, atrasaram e reduziram a tramitação processual das execuções fiscais com particular incidência nas fases de citação, da penhora e seguintes, daí resultando prejuízos na cobrança das dívidas e na extinção dos processos; esta situação traduziu-se no incumprimento de prazos legalmente previstos para o processo de execução fiscal e pela insuficiência ou omissão de peças processuais que demonstram a efectiva situação do processo (cfr. ponto 3.2.6);

33. O desempenho dos sectores de execuções fiscais encontra-se ainda fortemente restringido por factores externos, mas intrínsecos à administração fiscal, e que se traduzem :

    - ◊ pelo objectivo de maximizar o nível de resultados em termos de liquidação e de apuramento de dívidas para execução fiscal, sem adequar o fluxo dessas dívidas à capacidade de resposta dos serviços responsáveis pela execução das mesmas, considerando os insuficientes meios postos à disposição destes e que o processo executivo requer uma tramitação exigente e morosa, na maior parte dos casos (cfr. ponto 3.2.6);
    - ◊ pela aparente incapacidade em eliminar a instauração de processos executivos por dívidas inexistentes (por já terem sido cobradas ou resultarem de lapsos da administração tributária), através de controlo prévio para detecção e anulação de dívidas não efectivas antes da remessa das respectivas certidões de relaxe para os sectores de execuções fiscais, sobrecarregando estes com tramitação processual totalmente desnecessária e reduzindo ainda mais a sua operacionalidade, já limitada pela falta de recursos (cfr. ponto 3.2.6).

34. Para evitar que as dívidas em execução fiscal continuem a crescer e a acumular-se, o Tribunal **recomenda** o reforço e a renovação dos serviços afectos à área das execuções fiscais em recursos humanos e informáticos, complementados pelo desenvolvimento de sistemas de apoio à actividade desenvolvida por esta área, como sejam :

- ◊ um controlo prévio e rigoroso das dívidas por parte dos serviços que liquidaram as receitas em falta e dos que emitiram as certidões dessas dívidas (para assegurar que as dívidas são efectivas e ainda não estão cobradas nem foram anuladas) (cfr. ponto 3.2.6);
- ◊ um sistema de informação global (e não apenas parcelar) a disponibilizar na rede informática da DGCI, que apresente dados actualizados sobre os devedores quanto à respectiva localização, natureza (pontual ou sistemática) e grau de (in)cobrabilidade das dívidas pela (in)existência de património para as satisfazer, permitindo opções rápidas e eficazes sobre os procedimentos a desenvolver e rentabilizando recursos (cfr. ponto 3.2.6);

35. O Tribunal **recomenda** ainda que os serviços intervenientes no processo de regularização das dívidas em execução fiscal tenham em conta o seguinte:

- ◊ como o sucesso na regularização das dívidas em execução fiscal é inversamente proporcional à dimensão do intervalo entre o final do prazo para cobrança voluntária dessas dívidas e a citação dos executados, devem ser observados os prazos legalmente determinados, mesmo os que forem apenas disciplinadores;
- ◊ para comprovar a citação pessoal do executado e a data em que esse acto se verificou não basta incluir no respectivo processo a cópia do aviso a enviar com a respectiva data de emissão;
- ◊ qualquer acto suspensivo do processo deve ser demonstrado e não apenas mencionado no mesmo;
- ◊ a anulação de uma dívida fiscal em execução fiscal deve ser demonstrada por nota de crédito ou título de anulação e não apenas comunicada pelo serviço administrador da receita devida;
- ◊ a inexistência de procedimento subsequente à citação, ao insucesso da tentativa de citação ou à falta de resposta à citação (inércia detectada com frequência nos processos para execução de dívidas de IVA e de CA que foram analisados) é uma falta grave pelo sentimento de impunidade que gera nos devedores e deve ser combatida pela detecção e revisão sistemática dos processos nessas condições.

IV – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA DESPESA

A) Âmbito da Verificação

Relativamente à despesa, a verificação efectuada consistiu no confronto entre os valores da despesa indicados pelos respectivos serviços processadores e os registos efectuados pelas Delegações da Direcção-Geral do Orçamento, que têm expressão nos desenvolvimentos das despesas apresentados na Conta (volume II).

A despesa líquida em 1997 atingiu o valor total de 9.955,8 milhões de contos, a qual resulta da diferença entre a despesa autorizada ilíquida no valor total de 10.780,4 milhões de contos deduzida de 824,6 milhões de contos de reposições abatidas nos pagamentos, sendo 0,1% decorrentes de reposições retrotraídas nos termos do n.º 3 do art.º 6º do Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto e 99,9% de reposições abatidas nos pagamentos realizados em 1997.

A despesa autorizada ilíquida e líquida, bem como as reposições abatidas nos pagamentos acima referidas, foram conferidas através dos mapas de despesa remetidos pelos serviços processadores de cada um dos Ministérios, e mediante os balancetes das autorizações remetidos pela Direcção-Geral do Orçamento, e outra informação enviada relativa às reposições retrotraídas.

A propósito das verbas registadas na Conta Geral do Estado como pagamentos efectuados (despesa "paga"), analisa-se um conjunto de aspectos que se prendem com a transparência das contas públicas, designadamente:

- a sobrevalorização da despesa "paga" na parte não utilizada das verbas orçamentais transferidas para organismos com autonomia;
- a sobrevalorização da despesa "paga" resultante das verbas transferidas para organismos com autonomia e destinadas à sua integração nas dotações do ano seguinte (integração de saldos através da abertura de créditos especiais);
- a subvalorização (ou sobrevalorização) da despesa "paga" resultante da transferência de saldos do Cap. 60 do Ministério das Finanças para operações de tesouraria;
- a não inclusão em "Contas de Ordem" do Orçamento do Estado de parte das despesas financiadas por receitas próprias.

Neste capítulo procede-se ainda à comparação entre a despesa prevista e a despesa "paga" e analisa-se a evolução da despesa em relação ao ano anterior.

B) Conclusões e Recomendações

1. A conferência dos mapas de despesa obrigou, tal como em anos anteriores, à solicitação de um significativo número de esclarecimentos complementares aos serviços processadores, em virtude de muitos deles não escriturarem correctamente os respectivos mapas, dando lugar a inúmeras rectificações. Assim, em 1997, dos 2.193 serviços cujos mapas de despesa foram enviados à Direcção-Geral do Tribunal de Contas, 1.585 (72,3%) não os remeteram no prazo estipulado na lei[1]. Dos 1.292 serviços cujos mapas de despesa foram conferidos, 272 (21,1%) apresentaram divergências de escrituração.

   Assim, o Tribunal **continua a recomendar** aos serviços processadores de despesa:

   - o cumprimento do prazo estabelecido para a remessa dos mapas de despesa;
   - o cumprimento das normas aplicáveis ao registo contabilístico das operações relativas à despesa, e ao preenchimento dos mapas de despesa (cfr. ponto 4.1.1).

[1] Nos termos do parágrafo único do art.º 3.º do Decreto n.º 27.327, de 15 de Dezembro de 1936, os serviços deverão remeter os mapas de despesa **até 1 de Março do ano seguinte**.

2. *Sobrevalorização da despesa "paga" na parte não utilizada das verbas orçamentais transferidas para organismos com autonomia.*

Dado que a CGE regista como "pagamentos efectuados" o valor saído dos cofres públicos, correspondente às verbas transferidas para os serviços com autonomia não integrados no SIC[1] (e, acrescente-se, pelo valor das verbas transferidas respeitantes ao Cap. 50 – "Investimentos do Plano" de todos os serviços, visto que este capítulo não está integrado no SIC), verbas em regra superiores aos pagamentos que os serviços efectuam, a despesa orçamental de cada ano encontra-se sobreavaliada, no valor da diferença entre essas verbas transferidas e os pagamentos que os serviços efectivamente realizaram. Os saldos, na posse dos referidos serviços, relativos às verbas orçamentais não utilizadas, só são repostos no ano seguinte, constituindo receita orçamental desse ano.

As verbas não utilizadas constituem sobrevalorização da despesa orçamental do ano, indo acrescer à receita orçamental do ano seguinte (através de reposições não abatidas nos pagamentos). Relativamente à generalidade das situações em que existem requisições de verbas em excesso, o Tribunal **recomenda** o estrito cumprimento da disposição constante dos sucessivos decretos que estabelecem as normas de execução orçamental, determinando que os serviços *"(...) só podem requisitar mensalmente as importâncias que, embora dentro dos respectivos duodécimos, forem estritamente indispensáveis às suas actividades"* (cfr. ponto 4.1.2. a)).

3. *Sobrevalorização da despesa "paga" na parte não utilizada das verbas orçamentais transferidas para organismos com autonomia, para integração nas dotações do ano seguinte*

Nos Programas do PIDDAC com co-financimento comunitário, cujas dotações estão inscritas no Cap. 50 – "Investimentos do Plano", a requisição de verbas em excesso ou da totalidade das respectivas dotações – e não apenas a requisição das dotações necessárias para a cobertura das correspondentes despesas durante o ano económico –, tem sido autorizada em sucessivas leis orçamentais, através do processo de integração de saldos por abertura de créditos especiais (cfr. n.º 10 do art.º 6.º da Lei do Orçamento para 1998). Em 1997, as verbas repostas para integração nas dotações do Cap. 50 do OE/97, representando uma sobrevalorização da despesa orçamental do ano anterior (1996), totalizaram 32,3 milhões de contos.

Nas requisições de verbas em excesso, em 1996, para reforço das correspondentes dotações do ano seguinte, têm também especial importância as dotações afectas à lei de programação militar, totalizando as verbas repostas em 1997 o valor de 25,7 milhões de contos.

Assim, incluindo também outras situações que representam 1,3 milhões de contos, as verbas repostas em 1997, totalizaram 59,3 milhões de contos, constituindo uma sobrevalorização da despesa orçamental do ano anterior (1996).

Dados os efeitos descritos em termos da transparência das contas públicas, pela sobrevalorização da despesa orçamental anual, a que corresponde o acréscimo da receita orçamental do ano seguinte, o efeito sobre o défice da CGE de cada ano e também o efeito sobre a tesouraria do Estado, o mecanismo da requisição de verbas orçamentais em excesso para integração nas dotações do ano seguinte, através da reposição desses saldos, deverá ser utilizado apenas quando indispensável, conforme o Tribunal já **recomendou** em anteriores Pareceres (cfr. ponto 4.1.2. b)).

[1] SIC – Sistema de Informação Contabilístico, previsto no art.º 17.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho.

4. *Subvalorização (ou sobrevalorização) da despesa "paga" resultante da transferência de saldos do Cap. 60 do Ministério das Finanças para operações de tesouraria*

   Constituindo também um processo continuado, ao abrigo de disposições contidas em sucessivas leis orçamentais, a transferência de dotações orçamentais do Cap. 60 – "Despesas Excepcionais" para operações de tesouraria e a utilização dessas verbas no ano seguinte pode, também, alterar com significado o rigor e a transparência das contas públicas.

   Em resultado desse processo, a despesa orçamental de 1997 está subavaliada em 9,2 milhões de contos (cfr. pontos 4.1.2. c) e 6.6, relativo à auditoria realizada a estas despesas).

5. *Não inclusão em "Contas de Ordem" do Orçamento do Estado de parte das despesas financiadas por receitas próprias*

   Tal como referido em anteriores Pareceres, o regime de "Contas de Ordem" não abrange um número significativo de fundos e serviços autónomos, pelo que não transitam pelos cofres do Tesouro as respectivas receitas próprias. Em consequência, as delegações da DGO autorizam apenas parcialmente a utilização das receitas próprias dos fundos e serviços autónomos, ao contrário do previsto no Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro.

   Atendendo a que os serviços e fundos autónomos não estão actualmente integrados no regime previsto no Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho (novo regime de administração financeira do Estado) e atendendo à dupla vertente do regime de "Contas de Ordem" – a entrega nos cofres do Tesouro das receitas próprias e a cobertura das suas despesas prioritariamente por essas verbas, com conhecimento e autorização pelas Delegações da Direcção-Geral do Orçamento –, mais uma vez se **recomenda** que seja dado cumprimento ao disposto no Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro, relativamente a "Contas de Ordem", também pelos serviços e fundos autónomos ainda não integrados neste regime e em relação aos quais o mesmo seja aplicável (cfr. ponto 4.1.2 d)).

V – INVESTIMENTOS DO PLANO

A) Âmbito de Verificação

A análise da execução do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), em especial da sua expressão financeira anual, visou dar cumprimento ao art.º 41º, n.º1, alínea e), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

A análise global incidiu sobre vários aspectos do PIDDAC, nomeadamente o enquadramento constitucional e legal do orçamento, a execução financeira global e a expressão sectorial e regional da execução.

Este capítulo integra ainda as sínteses dos relatórios das auditorias de gestão aos programas seleccionados no âmbito do controlo financeiro do Tribunal, aprovados pela 2.ª Secção

Foram realizadas auditorias de gestão aos sistemas de planeamento, execução e controlo dos Programas designados no PIDDAC/97 por "*Modernização da Rede Fundamental*" e "*Modernização da Rede Complementar*", com a finalidade essencial de apurar o grau de concretização dos objectivos físicos, financeiros, temporais e outros, definidos no PRN85 e nos PMLP que lhe deram corpo, no horizonte de 1986 a 1997.

O Plano Rodoviário Nacional (PRN), aprovado pelo DL n.º 380/85, de 26 de Setembro, definiu a classificação e as características técnicas das comunicações públicas rodoviárias, agrupou as estradas em duas redes distintas – Rede Nacional Fundamental e Rede Nacional Complementar – e teve como executor a JAE / Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território / Sector Transportes e Comunicações.

A estimativa global de investimentos do PRN 85, de acordo com os Planos de Médio e Longo Prazo (PMLP) para o período de execução 1987/95, projectava um montante global de 500 MC, a preços de 1987.

1. *Programa "Modernização da Rede Fundamental"*

   Este Programa engloba 9 projectos de investimento correspondentes aos Itinerários Principais que compõem a Rede Fundamental. Esta é constituída pelas estradas que asseguram a ligação entre os principais centros urbanos, de influência supradistrital, e os principais portos, numa extensão aproximada de 2600 Km.

   O programa consubstancia um dos vectores fundamentais do PRN 85 enquanto corporiza o objectivo estratégico de ligação dos principais centros urbanos e assegurara as ligações responsáveis por cerca de 60 % dos veículos-quilómetro da RRN. Cerca de 80% da sua extensão está integrada na GETI (Grandes Estradas de Tráfego Internacional),definida pela Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas (cfr. ponto 5.3.1.).

2. *Programa "Modernização da Rede Complementar"*

   Este Programa engloba 24 projectos de investimento, correspondentes aos Itinerários Complementares, e outras estradas, que constituem a Rede Complementar. Esta é formada pelas vias que estabelecem as ligações de maior interesse regional, bem como pelas vias envolventes e de acesso às áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, numa extensão total aproximada de 7500 Km.

B) Conclusões e Recomendações

1. *Análise global*

   Conclusões

   1. O PIDDAC não inclui a totalidade dos projectos a lançar em anos seguintes nem aqueles que foram finalizados, o que de algum modo não se adequa à sua natureza de instrumento de planeamento global e plurianual dos investimentos da Administração Pública (cfr. ponto 5.2.1.2).

   2. Da análise comparativa do mapa XI do OE com o mapa n.º 5 – mapa de "pagamentos efectivos" anexo à CGE – verifica-se que este último não respeita a estrutura e o conteúdo previstos no art.º 12º, n.º 4, da LEOE, aplicável por força dos art.ºs 26º a 29º do mesmo diploma, designadamente nos aspectos seguintes (cfr. ponto 5.2.2.1):

- Fontes de financiamento;
- Pagamentos efectivos ao nível de projecto;
- Localização geográfica dos programas / projectos.

3. A CGE apenas reflecte pagamentos efectivos no caso dos serviços simples, pois, no caso dos serviços com autonomia, os valores registados são os requisitados e autorizados (cfr. ponto 5.2.3.1).

4. Uma análise comparativa entre os valores da despesa "realizada" (DGO) constantes da CGE, no montante de 460,716 milhões de contos, e os valores obtidos pelo DPP e relativos à despesa efectivamente realizada pelos executores, no montante de 430,789 milhões de contos, permite-nos concluir que não foi utilizado um total de 29,927 mil contos, ou seja, 6% do total "autorizado" e transferido pela Direcção-Geral do Orçamento (DGO) (cfr. ponto 5.2.3.1).

5. Este valor deveria constituir, em princípio, o saldo a repor pelos serviços executores nos cofres do Estado. Porém, a relação de saldos de 1997 repostos, fornecida pela DGO, apresenta um total de 32,536 milhões de contos, não tendo sido apresentada justificação para esta divergência de 2,609 milhões de contos (cfr. ponto 5.2.3.1).

6. Não estão instituídos fluxos de informação entre o Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP) e a DGO que permitam uma complementaridade necessária no controlo dos saldos a repor pelos serviços. O funcionamento destes dois serviços em interligação permitiria um controlo efectivo entre a execução orçamental designada na CGE por "pagamentos efectivos", "pagamentos efectuados" ou ainda "despesa" e a "despesa efectivamente realizada" na óptica do DPP, reflectindo esta a execução real do OE e que não é espelhada na CGE (cfr. ponto 5.2.3.1).

7. Não existe uniformidade na designação dos sectores do PIDDAC entre as Grandes Opções do Plano (GOP) para 1997 e a informação relativa à execução elaborada pelo DPP (cfr.ponto5.2.3.1).

Recomendações

1. O PIDDAC deverá evidenciar a compatibilização deste instrumento com as grandes opções estratégicas, dada a inexistência de informação agregada que abranja o conjunto de despesas de investimento do sector público de natureza plurianual.

2. Na elaboração da Conta Geral do Estado deverão ser respeitados os princípios constantes da LEOE (cf. art.ºs 12º, n.º 4, e 26º a 29º) relativamente à estrutura e ao conteúdo dos mapas que evidenciam a execução do PIDDAC.

3. A DGO e o DPP deverão providenciar pela implementação, de forma articulada, de procedimentos que garantam o cumprimento do disposto nos art.ºs 12º e 26º a 29º da LEOE, no que respeita à estrutura e conteúdo dos mapas anexos à CGE.

4. A DGO deverá implementar um sistema de controlo da execução orçamental que permita apurar a despesa efectivamente realizada e, consequentemente, o apuramento correcto dos saldos a repor pelos serviços.

2. Conclusões gerais sobre os Programas Auditados

Tendo por base os factos apurados e as deficiências observadas nas auditorias realizadas no âmbito do PIDDAC relativamente ao planeamento, execução e controlo dos programas e considerando os comentários das entidades auditadas, pormenorizadamente transcritos e analisados nos respectivos relatórios de auditoria, as principais conclusões extraídas foram as seguintes:

1. O DL n.º 380/85, de 26 de Setembro, que aprovou o PRN 85 com a natureza de plano estratégico, reconheceu que um dos factores estruturais mais importante para uma harmoniosa política do ordenamento do território é o modo de organização da rede de estradas;

2. O PMLP 1987/95, apresentado pela JAE, deu ao PRN 85 vigência temporal, mas não propôs, em simultâneo, um plano de financiamento que suportasse a programação aprovada.

3. Pela análise do PMLP 87/95 conclui-se que as preocupações, objectivos estratégicos e metas definidas nos documentos governamentais (GOP's e Programas de Governo) foram nele correctamente traduzidos e ainda que se avançou com a programação das acções necessárias à concretização dos objectivos definidos no quadro da execução do PRN85.

4. No entanto, essa programação não foi traduzida em planos anuais de actividades e não possuiu a tradução necessária em acções de organização interna, monitorização, acompanhamento e auto-controlo, essenciais para a reflexibilidade entre o planeamento, a execução e o controlo.

5. Pese embora a existência e a consagração de princípios norteadores da gestão dos programas e o respeito pelos limites da classificação orçamental, permite-se demasiada flexibilidade às entidades executoras na concretização e gestão em cada programa. Esta flexibilidade pode conduzir, no limite, à desvirtualização da programação aprovada.

6. Embora os projectos dos programas possuíssem uma determinada programação (dotação inicial), verificaram-se durante a execução transferências inter e intra-projectos significativas, de algum modo descaracterizadoras das programações apresentadas pelos Governos à AR e por esta aprovados em sede do Orçamento de Estado.

7. A plurianualidade dos programas e dos projectos tem sido encarada mais como o registo de compromissos assumidos do que de uma previsão de despesas a realizar;

   - O Estado não se vincula a proceder/ executar aquela previsão / programação e não se responsabiliza pelo cumprimento da calendarização;
   - Esta situação, em que a distribuição plurianual da despesa aparece apenas para efeito de inscrição no PIDDAC, desvirtua o verdadeiro carácter de uma programação financeira.

8. O PIDDAC na vertente da execução é uma programação quase exclusivamente anual (i.e. orçamental) agravada pelas "retenções orçamentais" verificadas, em anos recentes, no âmbito do Cap.º 50 do O.E., as quais têm vindo a relegar para um plano menor a importância da programação dos projectos;

9. A selecção dos programas e projectos a incluir em cada PIDDAC é executada essencialmente com base na aprovação de "plafonds" anuais, com uma quase completa autonomia das tutelas dentro desses limites. As alterações frequentes na estrutura de programas e projectos ao longo da execução desvirtuam a lógica do planeamento, considerando que a apresentação de valores para os anos futuros assume apenas um carácter formal;

10. Em alguns Programas de Governo, bem como nalgumas GOP, apesar da constância e clareza das prioridades e dos grandes objectivos, observou-se descontinuidade na fixação de objectivos e metas quantificados.

11. Os QCA e os PDR expressaram de forma clara os objectivos estratégicos a prosseguir na vigência de cada um deles e particularizaram devidamente esses objectivos no tocante ao sistema de transportes e acessibilidades, quantificando as principais metas a atingir. Observou-se mesmo uma preocupação em monitorizar a sua concretização através de indicadores que permitem avaliar o grau de execução dessas metas.

12. A JAE soube traduzir de forma correcta essas preocupações, objectivos e metas para os seus próprios instrumentos de planeamento, os quais se consubstanciam nos PMLP.

13. Do processo de planeamento ressalta a insuficiência do sistema de informação no autocontrolo e no auto-reporte da execução das actividades, nomeadamente no que se refere à monitorização e o controlo da execução física, temporal e financeira das mesmas, revestindo-se a fiabilidade do planeamento de valor diminuto do ponto de vista das programações temporais e financeiras efectivas.

14. Não foram legalmente aprovadas a criação e a regulamentação da rede municipal nem foram regulados os domínios do financiamento, da beneficiação e da conservação das vias a transferir para as AL. Também não foram estudados nem documentados os critérios e as prioridades da mudança de tutela da rede a transferir para as AL.

15. Entre 1985 e 1997, a JAE não elaborou planos de actividade anuais que evidenciassem a ligação destas aos PMP. Esta omissão contraria uma boa prática de gestão e revela, em simultâneo, a inexistência de metas anuais estratégicas e de actividade, devidamente validadas pela tutela. Por outro lado, ao não elaborar PA, actuou em desconformidade com o legalmente estabelecido (RCM n.º 101/78, de 23 de Junho, RCM n.º 34/87, de 8 de Julho, e DL n.º 183/96, de 27 de Setembro).

16. Os indicadores do grau de concretização dos PMLP variaram em função da fonte de informação, existindo diferenças entre o número de Km que são concluídos e aqueles que são abertos ao tráfego em cada ano, ressaltando ainda que a evolução das aberturas ao tráfego não regista constância ou estabilidade.

17. No que respeita à construção ou conservação de estradas e à construção de pontes, surgem alguns denominadores comuns que indiciam ineficiências:

    - Abertura de concursos sem projecto de execução aprovado;
    - Concursos lançados em fase de ante-projecto;

- Inclusão no Caderno de Encargos de uma cláusula que dispensa o contrato escrito nos adicionais respeitantes a trabalhos a mais cujo valor não exceda a importância de 10% do valor total do contrato;
- Deficiência de estudos preliminares;
- Insuficiência generalizada da componente geotécnica e de impacto ambiental dos projectos;
- Ausência de rigor:
  - Nos projectos, por não considerarem as condições reais no terreno;
  - Na qualidade técnica de projectos ao nível da concepção e dimensionamento;
  - Na apreciação de âmbito técnico, essencial para a apreciação dos projectos;
  - Nas alterações de vulto a projectos aprovados.
- Atrasos na conclusão dos processos de expropriação;
- Consignações, em regra parciais, em consequência dos atrasos nas expropriações;
  - Recurso sistemático a trabalhos a mais por razões que se prendem em grande parte com a ausência ou deficiência de estudos preliminares (geotécnicos, drenagem ou impacto ambiental), o lançamento da obra em fase de ante-projecto, deficiências no projecto posto a concurso ou alterações profundas do projecto na fase da sua execução;
  - Compensações entre trabalhos a mais e a menos de que resulta um saldo de valor nulo, o que indicia uma eventual "*bolsa de oportunidades*" de uma gestão de conveniência;
  - Prorrogações sucessivas do prazo de execução das empreitadas, resultantes das consignações parciais e da execução de trabalhos a mais;
  - Elaboração de MTMM e de autos de medição depois de recepcionada a obra;
  - Inclusão de trabalhos a mais que na realidade constituem obra nova;
  - Abertura, num caso, de um novo concurso para conclusão de obra só depois dos trabalhos a mais atingirem um montante superior a 100 % do valor inicial.
  - Uma média de desvios entre o valor da adjudicação e o custo final das obras analisadas de 77%, tendo 32% das 124 obras analisadas desvios superiores à media. Da comparação entre o valor da adjudicação e o custo final das obras incluídas na amostra concluiu-se que em apenas 3 casos este custo total final foi igual ao valor de adjudicação.

18. O acréscimo global da acessibilidade do território continental evoluiu de uma forma geral, entre 1985 e 1997, registando-se uma subida média global da *velocidade equivalente recta* de 5,6 Km/h, enquanto que a média distrital subiu 6,5 Km/h.

- No período 1985/88, a velocidade equivalente recta foi inferior a 1,5 km/h; no período 1989/93, coincidente com QCA I, subiu de 50,6 para 51,2 km/h, o que representa um acréscimo global de apenas 0,8%; na vigência do QCA II, no período compreendido entre 1994 e 1997 (inclusive), registou-se um acréscimo de 7,4% em relação à média global de 1994, uma subida muito significativa na acessibilidade geral do País.

- Não obstante o objectivo expresso nos documentos governamentais de diminuir as assimetrias entre o interior e o litoral, a prioridade de intervenção em termos territoriais foi exercida no litoral, coincidindo com as áreas mais densamente povoadas e com maior tráfego rodoviário.
- Não obstante, as AMLP e a faixa litoral em geral são as áreas do País onde a acessibilidade ainda é superior e foram agravadas as assimetrias regionais entre o litoral e as regiões de maior interioridade.

19. O custo unitário dos acréscimos de velocidade equivalente recta observou em termos dos valores médios nacionais, entre 1985 e 1988, 6,5 MC por Km/hora (velocidade equivalente recta); entre 1989 e 1993, o custo unitário praticamente triplicou para 17,8 MC por Km/hora e, no período de 1994 a 1997, registou o seu valor mais baixo: 6 MC por Km/hora.

20. Nenhum Governo ou orgão dirigente da JAE, no período de 1985 a 1996, determinou a elaboração de estudos que permitissem de uma forma objectiva avaliar quais os troços críticos em termos de sinistralidade rodoviária, bem como a identificação de prioridades de intervenção.

21. Da agregação dos indicadores relativos ao estado das estradas resulta que a evolução da qualidade global das rodovias, apesar do esforço financeiro efectuado ao logo do período, não foi significativa, designadamente, quando se observa o índice relativo ao bom estado das estradas que, em 1987, se situava nos 42% e, em 1997, em 47%.

22. A JAE possui um importante volume de informação sobre a sua actividade de construção e melhoria da rede rodoviária nacional. No entanto, a informação encontra-se dispersa por vários departamentos, não é utilizada de forma coordenada para apoio ao planeamento e monitorização das actividades e ocasiona valores e indicadores díspares, consoante a fonte de informação utilizada, quer quanto à realização física e financeira dos programas quer no que se refere aos dados que permitem caracterizar o curso das obras.

23. A análise dos relatórios de actividade e dos relatórios de execução/PIDDAC confirmou disfunções ao nível do sistema de informação e de reporte, dada a não harmonização dos indicadores utilizados para a programação (PIDDAC) com as notações utilizadas nos referidos relatórios, notando-se em simultâneo alguma falta de correspondência entre as estruturas e os critérios adoptados no tratamento da informação publicada.

24. Por outro lado, a organização e o tipo da informação que é apresentada nos relatórios de execução do PIDDAC não são constantes ao longo do tempo, não são exaustivos e são omissos em relação a informações relevantes para o correcto acompanhamento e controlo da realização física das obras.

25. Não foram identificados trabalhos direccionados ao autocontrolo de aspectos da gestão dos programas ou da gestão global da JAE.

26. A análise das actas do Conselho Directivo e dos Despachos da Presidência da JAE evidenciou a necessidade de um trabalho de sistematização interna de procedimentos que conduza ao estabelecimento de rotinas, regras e procedimentos, bem como a inexistência de um órgão ou departamento de autocontrole que garanta o acompanhamento e o cumprimento dessas regras.

27. A não elaboração de planos de actividades possibilitou que cada relatório anual contivesse diversas estruturas de apresentação e adoptasse conteúdos e critérios diferenciados ao longo dos anos, não existindo uma bateria de indicadores comum ao longo do período em análise.

28. Da análise da execução do PIDDAC resultam indicadores de elevada variabilidade e amplitude temporal e financeira, os quais caracterizam uma programação / quantificação desajustada das unidades de obras e/ou dos custos correntes do mercado, em desvios de quantidade, de preço e/ou de volume.

29. O DPP não procedeu de forma sistemática à monitorização e acompanhamento da execução do PIDDAC, considerando todas as fontes de financiamento, com particular incidência no que se refere aos programas e projectos que envolvem maior dispêndio de recursos públicos, nem reportou, em fase de execução, os resultados alcançados.

3. Conclusões específicas

Programa "Modernização da Rede Fundamental"

1. Em termos globais, embora o PMLP tivesse o ano de 1995 como alvo da concretização do PRN 85, a taxa de execução atingiu nesse ano cerca de 50% da RF. Em 1997, essa mesma taxa alcançou 58%.

2. A cadência temporal e física de realização do PMLP foi de cerca de metade do projectado:

   - De 1987 a 1990, inclusive, foram construídos/ reabilitados cerca de 10 % da rede.
   - No ano de 1991, aquela taxa atingiu os 35%;
   - Em 1995 a mesma taxa atingiu 50,9%;
   - Após o termo do PMLP, os anos de 1996 e 1997, em conjunto, representaram 7,9 % da execução da rede total projectada.

3. Por itinerário, o IP 5 destacou-se por ter atingido uma execução de 100 %. Ao invés, no IP 8 e no IP 9 nenhuma das obras programadas pelo PMLP foi concluída até 1995. O IP 1 e o IP 4 apresentam um grau de execução superior a 50%. No IP 2, IP 3, IP 6 e IP 7 foram executados menos de metade dos quilómetros programados no PMLP.

4. Em extensão, a contribuição de 1997 para o objectivo da conclusão do PRN, na vertente MRF, cifrou-se em apenas 3,1 %, tendo sido abertos ao tráfego 83 Km da RF de um total de 2613 Km, representando 6 troços e sendo 58 Km (69,9%) relativos a obra executada pela BRISA. No mesmo ano foi consignada uma obra (9,8 Km), tendo sido adjudicadas 8 concursadas e 11 empreitadas, numa extensão global, em termos de intervenções, de cerca de 108 Km.

5. A concessionária (BRISA) apenas interveio no IP 1, IP 4 e IP 7, sendo responsável pela totalidade da extensão aberta ao tráfego no IP 7 entre 1987 e 1995.

6. Relativamente ao papel das concessionárias na concretização do PRN85, no final do processo de concurso de troços ou áreas a concessionar, a rede outorgada atingirá 2.231 Km, ou seja, uma gestão por privados de cerca de 60% da Rede Fundamental.

7. À JAE, ou a outra estrutura que a substitua, competirá a gestão directa de cerca de 1.000 Km de IP.

8. A execução financeira, no que concerne ao *ratio* entre a despesa total e a dotação ajustada, atingiu em quase todos os anos índices de 100 %. O *ratio* entre a despesa efectiva e a dotação inicial, considerados os reforços do programa [1988, 1991, 1992 e 1996], teve variações superiores a 10 %.

9. A execução prevista por IP registou diferenciais significativos entre o inicialmente orçado e o efectivamente executado.

10. A execução financeira de 1997 traduziu-se numa quebra de investimento não só em relação ao montante global de investimento previsto mas também ao volume de investimento efectuado no ano anterior (cerca de -10 MC). As subvenções comunitárias destinadas ao programa MRF atingiram apenas cerca de 49% do total orçamentado.

Programa "Modernização da Rede Complementar"

1. Verificou-se total ausência de realização física até ao final do ano de 1997 nos IC 6, IC12 e IC14.

2. O grau de execução física da Rede Complementar, no final de 1997, era de 40% (994 Km dos 2510 Km).

3. Os desvios da execução física dos IC atingem relativamente ao programado valores superiores a 75%, nos períodos 1986/1990 e 1991/1994, e de 50%, no período 1994/1997.

4. Observaram-se desvios múltiplos na comparação global, qualitativa e quantitativa do executado com os objectivos previstos no PMLP 1987/1995:

   - Um desvio temporal resultante da definição de novo período para a execução da Rede (1994/1997);
   - Um desvio redutor da previsão de execução de 52% (1302 Km) da Rede (2504 Km), no PMP 1994/1997;
   - E um triplo desvio de execução; de mais de 80% relativamente aos objectivos traçados no PMLP 1987/1995; de cerca de 50% relativamente aos novos e reduzidos objectivos do PMP 1994/1997; e de execução global, no período 1987/1997, de cerca de 70% relativamente aos objectivos traçados no PMLP 1987/1995.

5. A partir de 1991 e até 1995, foram abertas ao tráfego 36 obras, das quais 15 em 1995. Destaca-se negativamente a significativa quebra no ritmo de obras abertas ao tráfego, nos anos de 1996 e 1997, em que foram abertas 8 obras.

6. Relativamente à data de lançamento (consignação) das obras inscritas no PIDDAC, verificaram-se atrasos significativos, com um máximo verificado de 76 meses no IC7- EENN 2-3 e 17-2, RECONST. RAIVA-CATRAIA DOS POÇOS;

7. Os principais atrasos na conclusão das obras situam-se entre os 34 meses, no caso do IC24-CONSTRUÇÃO PONTE DE VALENÇA E ACESSOS, e 69 meses, na obra do IC7- EENN 2-3 E 17-2, RECONST. RAIVA-CATRAIA DOS POÇOS;

8. Foram identificadas 7 obras cujos desvios nos custos, relativamente ao valor de adjudicação, foram superiores ao desvio padrão em relação à média, situando-se entre 175%, no caso da VARIANTE DE OLIVEIRA DE AZEMÉIS (IC2), e 351%, no caso da EN 107 VARIANTE EN 105-EN13 (IC24);

9. Por projecto, verifica-se que, em média, os IC 4, IC 2 e IC 17 foram os IC onde o custo total das obras mais se afastou do valor de adjudicação, com valores superiores a 160%, 115% e 80%, respectivamente.

4. Recomendações

1. No contexto da matéria exposta nos relatórios de auditoria, sintetizada neste Parecer e sumariada nas conclusões que antecedem, tendo em vista contribuir para a melhoria das condições objectivas da gestão dos sistemas analisados e, por indução, fornecer pistas para o futuro baseadas na análise atenta dos factos do passado e nas disfunções observadas, foram as seguintes as principais recomendações feitas.

2. Atentas as importantes implicações da execução do PRN, seria frutuosa a existência, na JAE, de uma unidade funcional interna de monitorização e acompanhamento que procedesse de forma contínua à avaliação das medidas e das decisões tomadas e que efectuasse recomendações, alertas ou ainda auxiliasse as tomadas de decisão.

3. A natureza dinâmica e evolutiva do PRN obriga a que a sua base de dados (sócio-económicos, de tráfego, técnico-operacionais, de custos, da evolução tecnológica, etc.) e o acompanhamento da evolução dos indicadores e da própria definição dos critérios de recolha e tratamento da informação sejam permanentemente actualizados.

4. Os documentos plurianuais de planeamento a médio prazo deverão ser aprovados pelo Governo. Está a ser utilizado como principal documento de planeamento o PMP 1996 - 2000, que ainda não foi aprovado pelo mesmo. A definição de metas e objectivos deverá ser quantificada, temporal e financeiramente, pelo que deverá ser implementada a prática de elaborar Planos de Actividades superiormente aprovados.

5. Deverá ser estudado e implementado um sistema integrado e reflexivo de planeamento, programação, orçamentação, execução e controlo, coordenado com planos de pagamento e de tesouraria e construído a partir dos instrumentos financeiros e de programação, do qual resulte um sistema integrado de informação para a gestão.

6. planeamento e controlo da execução física e financeira das obras deverá ser desenvolvido de uma forma integrada e devidamente suportado por um sistema de informação munido de um

conjunto de "indicadores de alarme" que permita uma actuação atempada sobre eventuais desvios.

7. Deverá ser construído um conjunto de indicadores e respectiva forma de actualização, que permita efectuar uma monitorização dos progressos registados na rede rodoviária nacional em termos de acessibilidade, sinistralidade, equidade e eficiência dos investimentos realizados.

8. A JAE deverá promover o estudo e a monitorização dos custos unitários da construção de estradas e recolher e tratar a informação respeitante à relação actividade/custo.

9. Os concursos não deverão ser lançados em fase de ante-projecto, dado que essa situação origina correcções de medições geradoras, nomeadamente, de trabalhos a mais e de ineficiências.

10. Deverão ser realizados os trabalhos de reconhecimento e prospecção geotécnica, e bem assim os estudos de impacto ambiental sempre que se justifique, indispensáveis para a caracterização dos terrenos e dos materiais de empréstimo, bem como para a detecção de zonas singulares que exijam soluções particulares.

11. Na medida em que é cometida ao projectista a responsabilidade de elaborar o projecto, deverá o mesmo ser responsabilizado pela sua qualidade.

12. É desejável que os projectos de infraestruturas que se situem na vizinhança de zonas urbanas estejam disponíveis na fase de concurso e neles estejam devidamente identificados os serviços afectados no processo de obra, os tipos de trabalho a que estão sujeitos e os respectivos custos.

13. Na fase de estudo prévio, deverá existir maior rigor na elaboração das estimativas e prazos de execução das empreitadas, a fim de não se verificarem, posteriormente, discrepâncias acentuadas entre o planeado, o lançado a concurso e o efectivamente realizado.

14. Deverá ser exigida maior qualidade nos aspectos geotécnicos e de drenagem, de forma a que todos os potenciais concorrentes conheçam os limites dentro dos quais podem desenvolver as suas capacidades técnicas de execução de obra.

15. Na fase preliminar dos processos (bem como na sua instrução), deverão constar os estudos obrigatórios para o tipo de concurso que se pretende lançar, entre outros, os estudos geotécnicos, o estudo de impacto ambiental, o parecer do Instituto da Água, estudos de tráfego, estudos topográficos e estudos de controle de tráfego quanto a cargas por eixo. Para tanto, deverá recorrer-se, se necessário, a consultoria externa à JAE, assim como efectivar a garantia de financiamento, designadamente no Orçamento de Estado, nos anos económicos nos quais se prevê execução financeira.

16. Importa imprimir maior celeridade nos procedimentos e uma programação atempada na área das expropriações dos terrenos necessários à construção de estradas e obras de arte, recorrendo-se, se necessário, à posse administrativa.

17. Deve ser incrementada a coordenação entre as diversas entidades intervenientes no processo de obra, a fim de se tornarem disponíveis todos os elementos.

18. Não deverá o dono da obra recorrer abusivamente à figura de "trabalhos a mais" para legitimar melhorias ao projecto ou qualidade de materiais a colocar na obra. O objecto da obra, e bem assim o dos trabalhos a mais, deverão respeitar a solução constante do respectivo Programa e Caderno de Encargos.

19. Os autos de suspensão de trabalhos só deverão ocorrer nos casos previstos na lei, não devendo a JAE utilizar retroactivamente o prazo de suspensão para efeitos de contagem do prazo de execução da empreitada.

20. A JAE deverá fazer coincidir a abertura ao tráfego com o auto de recepção provisória parcial ou total.

21. Deverão ser instituídos mecanismos de controlo, de modo a garantir que são seguidas as directrizes fundamentais que foram definidas na fase de projecto, o prazo estabelecido pelo dono da obra e os custo da mesma.

22. Sendo o DPP a entidade responsável pelo acompanhamento da execução do PIDDAC, deverá ser reforçado o seu papel de assistência e monitorização da execução dos programas e projectos, não na perspectiva de mero receptor de informação periódica, eminentemente financeira, papel que, em parte, a DGO já desenvolve, mas na de executor de análises a elementos reais e actualizados do desenvolvimento processual de cada um dos programas e respectivos projectos, de modo a incrementar-se, por essa via, a qualidade do PIDDAC e do sistema de informação para o planeamento estratégico.

23. Deverão ser clarificadas as funções do GCI no que concerne à elaboração de estudos e pareceres de âmbito sectorial, funções que na prática deixaram de ser exercidas.

24. Deverá ser definido com urgência o quadro legal relativo à desclassificação da rede prevista no PRN, nomeadamente na partilha das funções de gestão das redes municipais e regionais.

Se as recomendações expressas forem implementadas em toda a sua extensão e rigor, o Tribunal calcula que os ganhos globais, em termos de eficácia, representarão uma antecipação média de 16 meses na globalidade das obras.

Além disso, em matéria de eficiência, poder-se-iam atingir, em termos ideais, ganhos de 44% sobre os custos apurados na auditoria, ou dito de outro modo, em 102 milhões de contos (valor equivalente à execução financeira da Rede Fundamental e Complementar em 1997), seria possível obter um ganho de 44,4 milhões de contos.

VI – SUBSÍDIOS, CRÉDITOS E OUTRAS FORMAS DE APOIO CONCEDIDOS DIRECTA OU INDIRECTAMENTE PELO ESTADO

A) Âmbito da Verificação

A análise efectuada aos apoios, concedidos directa ou indirectamente pelo Estado, visa dar cumprimento ao disposto na alínea h) do art.º 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Este capítulo abrange uma análise global dos apoios não reembolsáveis, evidenciados na Conta, concedidos directa e indirectamente pelo Estado, isto é, pagos pelos serviços integrados na administração directa do Estado, e também pelos fundos e serviços autónomos.

No âmbito da análise dos sistemas de apoios, este capítulo inclui as sínteses dos relatórios das seguintes auditorias efectuadas:

1. *Apoios concedidos no âmbito do programa "Apoio à Melhoria da Qualidade e Valorização dos Produtos da Pesca", pela Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura*

   O programa "Apoio à Melhoria da Qualidade e Valorização dos Produtos da Pesca", objecto de verificação no âmbito do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1995, continua a ser executado sem que tenha sido definido um quadro regulamentar a estabelecer os objectivos, condições de acesso, critérios de selecção das candidaturas e natureza das despesas elegíveis, não tendo sido observada a **recomendação** formulada pelo Tribunal no referido Parecer.

   Os apoios destinam-se a acções que possibilitam a redução dos efeitos da sazonalidade e da irregularidade da produção e comercialização das principais espécies, a regulação do mercado para a defesa do valor comercial do pescado, bem como contribuem para estimular a aquisição de espécies com dificuldades de colocação no mercado. Estas acções têm consistido, genericamente, na aquisição de equipamentos destinados à melhoria dos serviços de apoio das organizações de produtores (OP's), à utilização comum por parte dos produtores de um dado porto/comunidade piscatória, à melhoria das condições de acondicionamento do pescado, ou na realização de investimentos que possibilitem o desenvolvimento de circuitos de comercialização e/ou a implantação de estratégias de verticalização da actividade por parte das OP's.

   Os apoios pagos no âmbito deste programa totalizaram 604.026 contos.

2. *Apoios concedidos no âmbito do programa "Melhoria do Impacto Ambiental nos Transportes Públicos Rodoviários", pela Direcção-Geral dos Transportes Terrestres*

   Este sistema de incentivos, criado pelo Decreto-Lei n.º 181/95, de 26 de Julho e regulamentado pela RCM n.º 73/95, de 1 de Agosto, tem como finalidade apoiar projectos de investimento destinados a reduzir o impacto ambiental provocado pela actividade transportadora, nomeadamente reduzindo o número de veículos em circulação pelo aumento da sua eficiência e consequente diminuição dos percursos em vazio e limitando os níveis de poluição sonora e de emissão de gases e partículas.

Em 1997, os apoios revestiram a forma de *"Transferências de Capital"*, com dotação final de 3.867.300 contos, não tendo sido disponibilizada a importância de 1.500.000 contos correspondente à compensação em receita oriunda da UE, pelo que a taxa de execução orçamental correspondeu a 61,2%.

As verbas do OE/97 transferidas e registadas na Conta Geral do Estado como *"pagamentos efectuados"* foram de montante igual aos pagamentos realizados pela Direcção-Geral dos Transportes Terrestres, no valor de 2.367.300 contos, tendo beneficiado destes apoios 409 beneficiários a quem foram efectuados pagamentos no valor de 2.371.173 contos. A diferença, de 3.873 contos, decorre do saldo acumulado existente nas instituições de crédito devido a subsídios atribuídos e, ainda, não pagos aos beneficiários.

3. Apoios concedidos no âmbito das "Medidas de Acompanhamento da Reforma da PAC", cofinanciados pelo FEOGA-Garantia e pagos pelo IFADAP

As "medidas de acompanhamento (ou medidas complementares) da reforma da PAC" foram criadas pelos seguintes Regulamentos do Conselho, de 30 de Junho de 1992:

- ◊ Reg. (CEE) 2078/92 - relativo a métodos de produção agrícola compatíveis com as exigências da protecção do ambiente e a preservação do espaço natural ("medidas agro-ambientais");
- ◊ Reg. (CEE) 2079/92 - institui um regime de "ajudas à reforma antecipada na agricultura (cessação da actividade agrícola)";
- ◊ Reg. (CEE) 2080/92 - institui um regime comunitário de "medidas florestais na agricultura".

A sua aplicação a Portugal foi aprovada por Decisões da Comissão Europeia, em Abril e Junho de 1994, com base em programas apresentados pelo Governo. A sua implementação foi progressiva a partir dessas datas, de acordo com a sucessiva legislação regulamentadora das referidas medidas e as circulares normativas dos órgãos gestores.

As ajudas são co-financiadas pelo FEOGA-Secção Garantia em 75% das despesas elegíveis, e pelo OE, em 25%, através do Programa do Cap. 50 "Medidas Complementares da Reforma da PAC". O co-financiamento do FEOGA-Garantia assume a forma de reembolso da despesa pública paga.

Em 1997, o total das ajudas pagas, no Continente, ascendeu a 19.740 milhares de contos, co-financiadas pelo FEOGA-Garantia (14.805 milhares de contos) e pelo Orçamento do Estado (4.935 milhares de contos), que também suportou as despesas com a gestão dessas medidas (202 milhares de contos) e as comissões do IFADAP (192 milhares de contos), pelo que o total da despesa orçamental se elevou a 5.329 milhares de contos.

Relativamente a estas ajudas e ao correspondente programa do PIDDAC, foram analisadas a execução orçamental e o financiamento pelo FEOGA-Garantia, bem como os sistemas de concessão e pagamento dessas ajudas e o controlo instituído.

4. *Apoios concedidos no âmbito do programa "Apoios à Marinha de Comércio Nacional", pela ex-Direcção-Geral de Portos Navegação e Transportes Marítimos*

O Programa "Apoio à Marinha de Comércio Nacional" integra cinco projectos. Embora sejam plurianuais, conforme consta no Mapa XI (PIDDAC), as normas de execução dos projectos são definidas anualmente por despachos do Ministro ou do Secretário de Estado Adjunto do Ministro do Equipamento, Planeamento e da Administração do Território. Estes despachos definem o âmbito, natureza e objectivos dos apoios, as condições de acesso e o valor de referência do incentivo.

Esses projectos têm, respectivamente, os seguintes objectivos:

- "Subsídios ao embarque de praticantes da Marinha de Comércio Nacional" - apoiar os armadores e os afretadores que embarquem praticantes (estagiários) de nacionalidade portuguesa, legalmente contratados, em navios de bandeira portuguesa, com o objectivo de os compensar pelos respectivos custos de embarque.
- "Formação de Quadros de Terra – Bolsas de Estudo" – promover a formação especializada no domínio das actividades marítimas e portuárias através da frequência de cursos de reconhecido mérito científico em instituições nacionais ou estrangeiras, por cidadãos nacionais que desenvolvam a sua actividade profissional no sector da marinha mercante ou em actividades afins, ou que possuam habilitações académicas adequadas.
- "Reapetrechamento da Frota da Marinha de Comércio Nacional" – apoiar a aquisição por armadores nacionais de navios, com idade inferior a nove anos, a registar sob bandeira portuguesa no quadro do registo convencional.
- "Modernização da Frota da Marinha de Comércio Nacional" - subsidiar a aquisição, por armadores nacionais, de equipamentos, de instalação obrigatória ou facultativa, e a remodelação de navios.
- "Incentivos à Permanência em Registos Convencionais" - para o qual estava prevista uma verba de 30.000 contos, destinada a compensar e incentivar os armadores a manterem ou a inscreverem os navios em registo convencional, em bandeira portuguesa. No entanto, a respectiva regulamentação não foi aprovada, pelo que essa verba não foi utilizada.

Os apoios pagos no âmbito deste programa totalizaram 497.393 contos.

5. *"Despesas Excepcionais do Ministério das Finanças" processadas por conta de "Saldos do Cap. 60 do OE/97", pela Direcção-Geral do Tesouro (DGT) e pela Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais (DGAERI)*

À semelhança de anos anteriores, o art.º 61.º da Lei n.º 127-B/97, de 20 de Dezembro (Lei do Orçamento para 1998), autorizou que os saldos de diversas dotações do OE/97, do Cap. 60 do Ministério das Finanças "(...) *poderão ser excepcionalmente depositados em conta especial utilizável na liquidação das respectivas despesas, devendo, todavia, tal conta ser encerrada até 30 de Junho de 1998*".

A verificação realizada foi especificamente orientada para a análise da transferência desses saldos para a conta de operações de tesouraria denominada "Saldos do Cap. 60 do OE/97" e da utilização dessas verbas em 1998, pela Direcção-Geral do Tesouro e pela Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais.

Assim, no plano da análise da execução orçamental da despesa, as questões abordadas foram as seguintes:

- ◊ transferência do saldo de várias dotações do OE/97 para essa conta de operações de tesouraria; existência de razões de carácter excepcional justificativas dessa transferência; correspondência entre as verbas transferidas e os encargos (compromissos) transitados de 1997 a liquidar com essas verbas;
- ◊ utilização, em 1998, das verbas dessa conta de operações de tesouraria, nomeadamente se foram aplicadas na liquidação (pagamento) de encargos do ano anterior;
- ◊ efeitos dos procedimentos anteriores sobre a despesa, receita e défice da CGE/97.

6. Benefícios fiscais

No que concerne aos benefícios fiscais, foram objecto de análise as previsões constantes do relatório do Ministro das Finanças aquando da apresentação do OE para 1997, à Assembleia da República, bem como as estimativas e valores corrigidos apresentados na mesma sede em 1998 e 1999.

Avaliou-se do cumprimento do artº 17º da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro e da Lei nº 26/94, de 19 de Agosto, quanto à publicitação e fundamentação dos actos administrativos que impliquem perda de receita fiscal.

Ainda na área da despesa fiscal realizou-se uma auditoria à DGCI no âmbito da concessão de benefícios fiscais ao abrigo dos nºs. 1 e 4 do artº 49-A do Estatuto dos benefícios fiscais (EBF), tendo-se procedido ao acompanhamento de processos analisados em anos anteriores e à análise de novos processos no âmbito dos referidos artigos.

B) Conclusões e Recomendações

1. Apoios concedidos no âmbito do programa "Apoio à Melhoria da Qualidade e Valorização dos Produtos da Pesca", pela Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura

A nível de execução financeira do Programa, foi dado, de modo geral, cumprimento às recomendações emitidas em sede do Parecer sobre a Conta Geral do Estado do ano de 1995, nomeadamente, a nível da segregação de funções relativas à recepção, análise e emissão de parecer sobre a concessão dos apoios e da organização dos processos relativos à atribuição e pagamento dos subsídios, sendo os documentos comprovativos da execução financeira constituídos por factura e recibo (cfr. ponto 6.2.3.1).

No entanto, não foi ainda definido um quadro regulamentar relativo aos objectivos do programa, critérios de atribuição dos apoios, natureza das despesas elegíveis e montantes dos subsídios a conceder, apesar de se ter verificado uma sistematização de procedimentos no tratamento e na apreciação das candidaturas, no apuramento do valor dos subsídios a conceder e, na verificação da execução dos projectos (cfr. ponto 6.2.3.1).

Da auditoria efectuada para o efeito extraem-se as seguintes conclusões e recomendações (cfr. ponto 6.2.3.2):

1. Na falta de um enquadramento legal específico, não parece justificar-se a atribuição de apoios à «depuração e embalagem de moluscos bivalves vivos», com o objectivo de incentivar os produtores a observar as normas sanitárias em vigor, não obstante a finalidade pedagógica pretendida e de estar previsto que esta medida tenha aplicação limitada no tempo, uma vez que o cumprimento das normas reguladoras das condições do exercício de uma actividade deve ser assegurado por mecanismos próprios de controlo e fiscalização, pelo que **se recomenda** que, de futuro, não sejam atribuídos estes incentivos.

2. Relativamente aos apoios concedidos à renovação das aquisições de equipamento para acondicionamento e manuseamento de pescado a bordo, não foi, por vezes, observado o termo do respectivo período de vida útil para efeitos fiscais. Assim, o Tribunal **recomenda** particular atenção a este aspecto nas situações em que os apoios se destinem à renovação de equipamentos cuja aquisição tenha também sido subsidiada numa fase anterior.

3. Em alguns documentos comprovativos das despesas (facturas e recibos), ao contrário do regulamentado, não foi aposto o carimbo relativo ao co-financiamento desses investimentos por verbas do programa em apreço, pelo que **se recomenda** aos serviços a adopção do procedimento previsto.

4. A Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura não dispunha, em relação às acções desenvolvidas por intermédio da Docapesca, de uma base de dados referente aos valores pagos, a título de apoio, por beneficiário, o que dificultou o seu apuramento, pelo que o Tribunal **recomenda** a sua elaboração para o efeito de acompanhamento e controlo.

2. Apoios concedidos no âmbito do programa "Melhoria do Impacto Ambiental nos Transportes Públicos Rodoviários", pela Direcção-Geral dos Transportes Terrestres

Da auditoria efectuada constatou-se que, de um modo geral, foi dado cumprimento ao estabelecido nos regulamentos, havendo, no entanto, a referir:

1. Dos 42 processos seleccionados, apenas 30,7% da amostra, apresentavam relatórios de vistoria final, o que evidencia insuficiência do controlo interno do sistema de concessão dos incentivos, pelo que o Tribunal **recomenda** que seja dado cumprimento ao estipulado nos n.º 1 do art.º 12.º do Decreto-Lei n.º 181/95, e a alínea f) da cláusula 2ª do protocolo celebrado entre a Direcção-Geral dos Transportes Terrestres (DGTT) e as instituições de crédito (IC's), efectuando acções de verificação e controlo físico, financeiro e contabilístico dos investimentos realizados e elaborando relatórios semestrais da actividade desenvolvida (cfr. ponto 6.3.2.3.1)

2. Sendo o prazo máximo para comprovação da realização do investimento de 90 dias, em conformidade com o disposto nos contratos celebrados entre as IC's e os beneficiários, verificou-se que 14 beneficiários ultrapassaram o prazo, em média 5 meses. Assim, o Tribunal **recomenda** à DGTT que promova, junto das instituições de crédito, as diligências adequadas para que seja cumprido o prazo estabelecido para a apresentação dos documentos justificativos do investimento (cfr. ponto 6.3.2.3.1).

3. Da amostra seleccionada, constatou-se que um beneficiário não procedeu à contabilização do subsídio recebido, no montante de 1.331 contos, violando o disposto no art.º 14º do Decreto-

Lei n.º 181/95, de 26 de Julho, e na cláusula 6ª do Contrato de Concessão do Incentivo, que determinam a obrigação de o beneficiário contabilizar o incentivo recebido.

O Tribunal **recomenda**, quer à DGTT, quer às IC'S, que junto dos beneficiários, procedam à verificação dos registos contabilísticos dos incentivos atribuídos (cfr. ponto 6.3.2.3.2).

4. Um beneficiário não tinha ainda apresentado até 31 de Maio de 1999 os justificativos da totalidade do investimento previsto, situação que a persistir constitui eventual infracção financeira e consequente obrigatoriedade de reposição do incentivo indevidamente recebido, **recomendado-se** que, futuramente em situações semelhantes, a DGTT providencie no sentido da sua imediata regularização (cfr. ponto 6.3.2.3.1).

3. Apoios concedidos no âmbito das "Medidas de Acompanhamento da Reforma da PAC", co-financiados pelo FEOGA-Garantia e pagos pelo IFADAP

1. Execução orçamental em 1997

a) No OE e no orçamento privativo do IFADAP as verbas orçamentais para pagamento das ajudas têm a classificação económica 08 – "Transferências de capital". Em rigor, apenas as verbas orçamentais relativas a despesas de investimento das medidas florestais na agricultura poderão ser consideradas como destinando-se a financiar despesas de capital, pelo que a classificação adequada para as restantes verbas seria 04 - "Transferências correntes" ou 05 - "Subsídios", **recomendando-se** que de futuro, se corrija essa classificação (cfr. ponto 6.4.2.1).

b) A CGE/97 regista como "pagamentos efectuados" a verba orçamental transferida para o IFADAP (6.238 milhares de contos), tendo o Instituto utilizado 5.329 milhares de contos, vindo a repor, em 1998, a verba não utilizada, para integração nas dotações orçamentais deste ano. Assim, neste programa, a despesa do OE/97 encontra-se sobreavaliada em 909 milhares de contos, verba que financiou o acréscimo da receita do OE/98. Dados os efeitos nas contas públicas, o mecanismo da integração de saldos deverá ser utilizado apenas quando indispensável, conforme o Tribunal **tem recomendado** em anteriores Pareceres (cfr. ponto 6.4.2.1).

c) A verba efectivamente utilizada pelo IFADAP corresponde a 25% das ajudas pagas no Continente (4.935 milhares de contos), a despesas de gestão das medidas (202 milhares de contos) e a comissões do IFADAP suportadas pelo OE (192 milhares de contos). Quer este montante das comissões do IFADAP, quer uma parte das despesas de gestão das "Medidas" (119 milhares de contos), estão registadas na "conta de gerência" do IFADAP como transferências para empresas privadas, serviços autónomos, administração local, instituições particulares ou famílias, o que não corresponde à realidade.

Assim, as despesas de gestão correspondem a despesas realizadas maioritariamente pela Direcções Regionais de Agricultura e outras entidades públicas sem autonomia financeira. Quanto às comissões do IFADAP suportadas pelo OE, classificadas também como "transferências para empresas privadas/serviços autónomos/(...)/famílias", essa verba não foi transferida para essas entidades. As comissões constituem receita própria do Instituto, para financiamento das suas próprias despesas. Assim, o Tribunal **recomenda** que seja revisto o procedimento até agora seguido – ao nível do Orçamento

do Estado e do orçamento privativo do IFADAP –, de integrar as comissões do IFADAP nas rubricas de "transferências" para outras entidades, referentes ao pagamento das ajudas, passando a figurar como valor dessas transferências apenas o efectivamente realizado, claramente separado das comissões suportadas pelo OE destinadas às despesas de funcionamento e de investimento do próprio Instituto (cfr. ponto 6.4.2.4).

d) Relativamente a estas comissões cobradas pelo IFADAP, com base no Despacho Conjunto dos Ministros das Finanças e da Agricultura n.º A-8/95-XII, de 5/4/95, atendendo a que o Despacho Conjunto de 28/4/96 contém uma norma revogatória sobre essas comissões (n.º 4 deste Despacho) que oferece dúvidas, o Tribunal **recomenda** a clarificação da redacção da disposição em causa (cfr. ponto 6.4.2.3).

e) Ainda relativamente à especificação das despesas na "conta de gerência", dado que a despesa co-financiada pelo FEOGA-Garantia das medidas de acompanhamento da reforma da PAC não se encontra discriminada (estando agregada a despesas financiadas pelo FEOGA-Orientação e outras fontes), além das recomendações anteriores, **considera-se necessária** uma melhor classificação destas despesas (cfr. ponto 6.4.2.4).

2. Concessão, controlo e pagamento das ajudas

Face à diversidade e complexidade destas medidas, referem-se, em seguida, apenas as conclusões e recomendações relativamente a aspectos susceptíveis de serem melhorados.

a) Medidas agro-ambientais (excepto formação profissional)

Até 1997, inclusive, as áreas totais dos prédios eram geralmente comprovadas através de cadernetas prediais (abrangendo o sul do País) e de certidões de teor das Finanças (no norte do País) que, com frequência, não traduziam a área real. Assim, a partir de 1998, a confirmação das áreas através do "Sistema de Identificação de Parcelas Agrícolas em Portugal (parcelário)" criará condições mais favoráveis para que as áreas objecto de ajuda correspondam às áreas reais (cfr. ponto 6.4.4.1 a)).

De forma sistematizada, começaram a ser realizados, em 1996, controlos no local aos beneficiários destas ajudas (concedidas por um período de cinco anos). Em virtude da inexistência de dados sobre o controlo efectuado em 1994 e 1995 (por não existir, então, metodologia de controlo no local, nem modelo de relatório de controlo), e dadas as obrigações de controlo assumidas pelo Estado no programa apresentado à Comissão e as normas (bastante genéricas) sobre as correcções financeiras (sanções) relativas às verbas do FEOGA-Garantia, os serviços da Comissão (DG VI – Agricultura) comunicaram a intenção de proceder a uma correcção financeira forfetária (i. é, uma diminuição das verbas do FEOGA-Garantia a receber pelo INGA no apuramento de contas desses exercícios). Após o processo de conciliação, os serviços da Comissão, aceitando parcialmente os argumentos expostos pelo INGA e pelo IFADAP, comunicaram as correcções forfetárias de 200.574 contos (relativa ao exercício de 1994) e de 630.170 contos (relativa ao exercício de 1995). À data da auditoria, a correcção financeira relativa a 1994, aprovada por Decisão da Comissão de 6/05/98, tinha já sido deduzida nas verbas recebidas pelo INGA. Quanto à correcção financeira prevista relativamente a 1995, se não ocorrerem factos novos, como seja a necessária apresentação adicional pelo INGA e o IFADAP de justificações, que venham a ser aceites pela Comissão, sobre o controlo efectuado no local em 1996 e anos seguintes ser suficiente relativamente às candidaturas

com pagamentos em 1995 e sobre a melhoria significativa do sistema de controlo, o mais provável é que essa correcção financeira venha também a ser aplicada no processo de apuramento de contas do exercício de 1995 (cfr. ponto 6.4.4.1 b)).

b) Medidas agro-ambientais – formação profissional

A Direcção-Geral do Desenvolvimento Rural, actual entidade gestora destas medidas, não efectua o controlo no local durante a realização das acções de sensibilização, dada a sua dispersão geográfica e curta duração (em regra, um dia). Nas acções de formação, um técnico da DGDR tem realizado visitas de acompanhamento a algumas dessas acções. Assim, atendendo à metodologia inicialmente definida para esse controlo pelas ex-Unidades de Gestão Regionais (presididas pelas Direcções Regionais de Agricultura), **recomenda-se** que o controlo dessas acções tenha a participação dessas Direcções Regionais (cfr. ponto 6.4.4.2 a)).

Relativamente às ajudas aos campos de demonstração, destaca-se a grande diferença entre estas ajudas e as correspondentes ajudas das medidas agro-ambientais, nomeadamente de protecção integrada e agricultura biológica. Essa diferença só é justificável pelos efeitos que tenha o campo de demonstração. **Será** por isso **necessária** uma avaliação dos resultados, em termos de efeitos de demonstração, dos campos existentes. **Parece** também **necessário**, para impedir a referida desigualdade entre os dois tipos de ajudas, quando o efeito de demonstração seja reduzido, que a legislação estabeleça condições de acesso mais estritas às ajudas aos campos de demonstração ou crie níveis de ajuda intermédias (cfr. ponto 6.4.4.2 b)).

c) Medidas de ajuda à cessação da actividade agrícola

A incorrecção das áreas constantes nas cadernetas prediais ou nas certidões de teor das Finanças foi antes referida, na alínea a). Assim, saliente-se a deliberação da Unidade de Gestão Nacional, de 7/11/97, "que nas regiões onde se encontra já elaborado e em vigor o parcelário, será obrigatória a sua utilização". Contudo, nem o formulário de candidatura, nem as circulares emitidas pela UGN até à data da auditoria referem essa exigência, **recomendando-se**, portanto, que essa decisão seja implementada. Note-se que se trata de ajudas por 15 anos, pelo que a incorrecção do valor da ajuda anual, resultante da incorrecção das áreas, é multiplicada por esse período (cfr. ponto 6.4.4.3).

d) Medidas florestais na agricultura

Em Julho de 1998, o IFADAP passou a utilizar uma tabela nacional de custos máximos e de produtividade para todas as operações de florestação, à excepção da preparação do terreno. As tabelas de custos, e a sua uniformização tanto quanto possível, são necessárias para uma melhor determinação dos custos elegíveis, nomeadamente, quando as operações de florestação são realizadas pelo próprio promotor, através de mão-de-obra familiar e de meios de tracção próprios. No entanto, e atendendo a que a percentagem do subsídio ao investimento é elevada (90% ou 100% do investimento elegível), o que pode implicar uma menor preocupação quanto ao custo, para projectos de investimento de maior valor de beneficiários privados[1], havendo recurso à contratação de empresas especializadas na florestação (empreiteiros florestais), parece necessário que os custos

[1] Os projectos de florestação de entidades públicas, nomeadamente das DRA's, seguirão as regras estabelecidas sobre concursos públicos.

propostos das operações sejam justificados por facturas pró-forma ou orçamentos de mais do que uma dessas empresas, permitindo maior concorrência e, eventualmente, custos inferiores aos das referidas tabelas. O Tribunal **recomenda** o acompanhamento das questões levantadas, pelos diferentes organismos do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas.

Tendo em conta o que foi antes referido sobre o parcelário, nas alíneas a) e c), e também para permitir o cruzamento das candidaturas das medidas florestais com as várias medidas financiadas pelo FEOGA-Garantia e a sua inclusão no Sistema Integrado de Controlo, o Tribunal **recomenda** a apresentação do parcelário na altura da candidatura, para confirmação das áreas objecto de ajuda. Note-se que, tratando-se de ajudas plurianuais, o erro na área arborizada é multiplicado quanto ao correspondente valor da ajuda, por 5 anos relativamente ao prémio de manutenção e por 20 anos (em regra) relativamente ao prémio por perda de rendimento (cfr. ponto 6.4.4.4).

4. Apoios concedidos no âmbito do programa "Apoios à Marinha de Comércio Nacional", pela ex-Direcção-Geral de Portos Navegação e Transportes Marítimos

Da análise efectuada sobre a execução orçamental, os processos de atribuição e pagamento dos apoios e o sistema de controlo, bem como da verificação realizada junto de alguns beneficiários, concluiu-se:

1. Execução orçamental do Programa e Projectos

   Da dotação orçamental do Programa (1.100.000 contos) foram transferidos 513.000 contos para a ex-Direcção-Geral de Portos, Navegação e Transportes Marítimos (DGPNTM), verba registada na Conta como "pagamentos efectuados". Desta verba, a Direcção-Geral não utilizou 15.697 contos, valor que constitui uma sobrevalorização da despesa orçamental de 1997 e, em resultado da sua reposição, representou um acréscimo da receita orçamental de 1998 (de reposições não abatidas nos pagamentos).

   As verbas transferidas para a DGPNTM e as verbas utilizadas pela Direcção-Geral, representam, respectivamente, 46,2% e 44,8% das dotações orçamentais do programa, o que evidencia um grau de execução relativamente baixo. De notar, contudo, que não foram introduzidas correcções aos valores orçamentados em função da execução do programa, por via das alterações orçamentais, tendo antes existido correcções "paralelas", decorrentes dos congelamentos não evidenciados na CGE, pelo que essas taxas de execução têm um reduzido significado (cfr. ponto 6.5.2.1).

   Esses congelamentos de verbas, no final, totalizaram 597.000 contos (53,8% das dotações orçamentais do programa). Quanto aos efeitos dos congelamentos na execução do programa, verificou-se que todos os subsídios definitivamente aprovados e com encargos vencidos foram pagos por conta das dotações orçamentais de 1997, pelo que, no final, os congelamentos não afectaram a disponibilidade de verbas para a realização dos pagamentos dos subsídios atribuídos. Contudo, no projecto "Reapetrechamento da Frota", os congelamentos condicionaram a atribuição desses subsídios (cfr. ponto 6.5.2.2).

2. Atribuição, pagamento e controlo dos subsídios (por projecto)

Durante a auditoria foram analisados todos os processos relativos aos beneficiários que receberam apoios, tendo-se concluído o seguinte, por projecto:

a) "Subsídios ao Embarque de Praticantes da Marinha de Comércio Nacional"

À data da auditoria (Fevereiro/99), o IMP não tinha ainda iniciado o controlo da duração total dos tempos de embarque dos praticantes. Existindo, desde 1997, o limite de um ano para a duração dos embarques subsidiados, **torna-se necessário** o controlo dos tempos de embarque acumulados, para os estágios que se iniciem num ano e se concluam no seguinte, dado que exceder essa duração significará o pagamento de subsídios por um valor superior ao legalmente permitido.

Em relação aos tempos de embarque objecto de pagamento de subsídios em 1997, verificou-se a determinação incorrecta dos tempos de embarque em 34 processos, tendo a ex-DGPNTM considerado um dia a menos (em 31 processos) ou dois dias a menos (em 3 processos) em relação aos tempos efectivos de embarque comprovados. A esses processos, pelo(s) dia(s) considerados a menos, correspondem subsídios totalizando 301.328$00, **recomendando** o Tribunal aos Serviços do IMP que procedam à regularização das importâncias devidas, junto dos respectivos armadores (cfr. ponto 6.5.3.1).

b) Projecto "Formação de Quadros de Terra – Bolsas de Estudo"

O regulamento e o contrato de concessão de bolsas fixam prazos para a apresentação pelos bolseiros dos documentos comprovativos de despesas (designadamente de propinas e despesas de frequência dos cursos) e dos relatórios finais dos cursos. Contudo, relativamente às bolsas pagas em 1997 dos cursos de pós-graduação, à data da auditoria o IMP, num número significativo de casos (cerca de 50%) ainda não possuía esses documentos. Relativamente a estes cursos, essa situação foi entretanto regularizada.

Nos termos do regulamento, a DGPNTM (actualmente o IMP) deveriam ter exigido os respectivos documentos justificativos da despesa, bem como os relatórios finais, dentro dos prazos fixados, **recomendando-se** ao IMP que tome as medidas necessárias para esse controlo relativamente a bolsas concedidas noutros anos (cfr. ponto 6.5.3.2).

c) Projecto "Reapetrechamento da Frota da Marinha de Comércio Nacional"

A verba para a concessão destes subsídios não foi a que constava das dotações do Orçamento do Estado e estava prevista no Mapa XI (PIDDAC) anexo ao mesmo Orçamento (700.000 contos), mas a "dotação disponível" (380.000 contos) na altura da concessão destes subsídios, isto é, a dotação orçamental deduzida do valor dos congelamentos.

À concessão destes apoios, candidataram-se projectos elegíveis para a aquisição de três navios, a que corresponderiam subsídios no montante de 650.000 contos, tendo sido atribuída apenas a referida "dotação disponível" que, no final do processo, se traduziu no apoio à aquisição de um único navio. Deste modo, os congelamentos condicionaram o montante dos subsídios atribuídos (cfr. ponto 6.5.3.3).

d) Projecto "Modernização da Frota da Marinha de Comércio Nacional"
Relativamente à verificação física da realização dos investimentos, não estão definidos procedimentos relativos a um controlo sistemático.

De notar, contudo, que se o investimento apoiado respeita à aquisição de equipamentos obrigatórios para a navegação, os mesmos terão que constar do "certificado de equipamentos", isto é, tem necessariamente de ser verificada a sua instalação pela Inspecção de Navios e Segurança Marítima do IMP. Assim, para estes equipamentos obrigatórios, **parece necessário** que este serviço comunique ao serviço do IMP que coordena estes apoios (Serviços de Actividade Marítima e Assuntos Internacionais) que verificou a instalação dos equipamentos apoiados.

Quanto aos equipamentos subsidiados de instalação facultativa, que não fazem parte do "certificado de equipamentos", e às obras de remodelação de navios, **recomenda-se** uma coordenação entre os dois serviços do IMP (Inspecção de Navios e Segurança Marítima e a Direcção de Serviços de Actividade Marítima e Assuntos Internacionais), que permita a verificação física sistemática da realização dos investimentos subsidiados (cfr. ponto 6.5.3.4).

5. *"Despesas Excepcionais do Ministério das Finanças" processadas por conta de "Saldos do Cap. 60 do OE/97", pela Direcção-Geral do Tesouro e pela Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais*

1. Princípio da anualidade do Orçamento do Estado e excepção constituída pelo art.º 61.º da Lei do Orçamento para 1998

O art.º 61.º da Lei do Orçamento para 1998, e disposições idênticas de leis orçamentais anteriores, constitui uma excepção ao princípio da anualidade do orçamento, consignado no art.º 2.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado), ao permitir que parte das dotações do OE/97, após a sua transferência para operações de tesouraria, sejam utilizadas em pagamentos em 1998, substituindo dotações orçamentais deste ano.

Dado o princípio da anualidade do Orçamento do Estado, o carácter excepcional da norma que permite a transferência dos saldos das dotações orçamentais para operações de tesouraria, podendo afectar, com significado, o rigor e a transparência das contas públicas, essa transferência deverá seguir critérios mais estritos do que os aplicados pela DGT e pela DGAERI. Assim, o Tribunal **recomenda** que apenas sejam transferidas para a conta de operações de tesouraria, as verbas orçamentais necessárias para a liquidação dos respectivos encargos transitados, isto é, os constituídos (vencidos) no ano e que, por qualquer razão excepcional, apenas possam ser pagos no ano seguinte, até 30 de Junho (cfr. ponto 6.6.2).

2. Efeitos da transferência dos saldos sobre a CGE/97

Dado tratar-se de um processo continuado, para a análise dos efeitos da transferência de saldos sobre a CGE/97 (despesa, receita e défice orçamental de 1997), é necessário considerar, quer os valores relativos à conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap. 60 do OE/96", quer os valores relativos à conta "Saldos do Cap. 60 do OE/97". Assim, em relação à execução do OE/97, verificou-se:

- a diminuição (subavaliação) da despesa orçamental em 9,2 milhões de contos;
- o aumento da receita orçamental em 4,3 milhões de contos;
- redução do défice orçamental em 13,5 milhões de contos, igual à soma dos efeitos sobre a despesa e a receita de 1997, e igual ao valor da diferença entre a verba do OE/96 transferida para operações de tesouraria (24.103.025 contos) e a verba do OE/97 também transferida para operações de tesouraria (10.547.141 contos).

Note-se que o efeito sobre o défice da CGE/97 se deve exclusivamente à diferença entre o valor das verbas orçamentais transferidas para operações de tesouraria em 1996 (que financiou o OE/97) e o valor das verbas orçamentais transferido para operações de tesouraria em 1997 (que financia o OE/98), pelo que atenção especial deve ser dada a essa transferência dos saldos das dotações orçamentais, que deve ser reduzida ao mínimo indispensável, e justificada por situações excepcionais (cfr. ponto 6.6.3).

3. Aplicação dos saldos transferidos para operações de tesouraria e verbas não utilizadas

Do total das verbas transferidas para operações de tesouraria (10.547 milhares de contos) foram utilizados pela DGT e pela DGAERI, em 1998, 5.924 milhares de contos (56,2% da verba transferida), tendo a restante, 4.623 milhares de contos (43,8% da verba da verba transferida), constituído receita do Estado de 1998, através de reposições não abatidas nos pagamentos. Os saldos de várias rubricas não tiveram qualquer utilização ou foram repostos numa percentagem elevada, o que permite concluir que tais verbas orçamentais não estavam em condições de ser transferidas para a conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap. 60 do OE/97" (cfr. ponto 6.6.4).

Em relação aos pagamentos efectuados pela DGT e pela DGAERI (5.924 milhares de contos), concluiu-se que apenas 613 mil contos (10,3%) correspondem a encargos constituídos em 1997 e transitados para 1998.

Das restantes utilizações dessas verbas apurou-se que:

- 1.646 milhares de contos (27,8% das verbas utilizadas), correspondem a encargos vencidos já em 1998, pelo que o seu pagamento deveria ter sido suportado pelas correspondentes dotações do OE/98;
- 3.665 milhares de contos (61,9%) respeitam a transferências para o Fundo de Cooperação Económica (mediante operação escritural de saída da conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap. 60 do OE/96" e entrada na conta de operações de tesouraria "ICP/FCE", a movimentar pelo Fundo), que não têm por base o valor dos encargos vencidos em 1997, visto que corresponde ao valor dos projectos entrados no Fundo em 1997 (ou anos anteriores) e aprovados entre 30/06/97 e 30/6/98, cujos encargos são por vezes plurianuais. Em particular o valor correspondente aos projectos aprovados já em 1998 (318 milhares de contos) não constitui encargo de 1997 (cfr. ponto 6.6.6)

6. Benefícios fiscais

1. No que respeita às previsões e estimativas da despesa fiscal insertas nos relatórios que acompanham os OE, a quantificação efectuada apenas cobre uma parcela da receita cessante; com efeito, não só não estão contemplados os benefícios correspondentes aos impostos

municipais e os referentes a alguns impostos estaduais como, também, em relação aos impostos considerados (IRC, IRS, IVA, IA e ISP), quer por motivo de algumas entidades beneficiárias não estarem sujeitas a obrigação declarativa quer por outras razões que tornam complexo o exercício da quantificação da despesa fiscal, o mesmo não foi efectuado, ou seja, à semelhança de anos anteriores, os valores apresentados da despesa fiscal para 1997 encontram-se subestimados (cfr. ponto 6.7.1);

2. O quadro legal que regulamenta os benefícios fiscais do art.º 49.º-A do EBF não sofreu alterações susceptíveis de influenciar a análise efectuada no âmbito do presente Parecer, muito embora a Lei n.º 87-B/98, de 21 de Dezembro (Lei do OE para 1999) viesse introduzir alterações importantes, tanto em relação aos benefícios fiscais do n.º 1 como aos do n.º 4 do citado artigo, os termos, condições e procedimentos, em que tais benefícios podem ser concedidos carecem ainda de regulamentação por decreto-lei (cfr. ponto 6.7.2.3.2);

3. O Tribunal de Contas defende que a publicitação dos benefícios fiscais deverá ser não apenas em termos qualitativos mas também quantitativos, ou seja, com a indicação dos respectivos montantes, o que não tem vindo a ser efectuado. O Tribunal considera ainda, que a não publicação dos actos administrativos que concedem os benefícios fiscais poderá tornar os mesmos ineficazes, daí resultando que os benefícios atribuídos estão sujeitos a não poder ser utilizados (cfr. ponto 6.7.2.3.2.1);

4. São precários os valores que foi possível obter na DSBF, quanto à determinação da despesa fiscal efectiva, porquanto os mesmos não se encontram, regra geral, confirmados pela Inspecção Tributária; em relação aos benefícios fiscais do n.º 1 do art.º 49.º-A do EBF não foi possível obter na DSBF os valores referentes a 1997 nem a confirmação dos referentes 1996 e quanto os do n.º 4 do mesmo artigo os valores referentes aos exercícios de 1993 a 1997 não estão também confirmados pela Inspecção Tributária (cfr. pontos 6.7.2.3.2.1 e 6.7.2.3.2.2);

5. Verificou-se a existência de deduções à colecta de IRC de importâncias superiores às legalmente permitidas;

6. O Tribunal de Contas **recomenda** à Direcção-Geral dos Impostos, que, nos casos evidenciados no presente Parecer em que os contribuintes na autoliquidação de IRC deduziram à colecta deste imposto importâncias superiores às legalmente permitidas, que após analise de cada situação em concreto, promova as liquidações adicionais ainda devidas nos termos da Lei (cfr. ponto 6.7.2.3.2.2);

7. Várias empresas não cumpriram atempadamente a disposição contratual que as vincula a informarem a DSBF da utilização dos benefícios fiscais sem que pelo facto as mesmas tenham sido penalizadas (cfr. ponto 6.7.2.3.2.2);

8. Não constam dos processos, cujo acompanhamento está atribuído à DGCI, os resultados das acções de fiscalização que eventualmente tenham sido efectuadas (cfr. ponto 6.7.2.3.2.2), tal como não constam alguns dos relatórios de acompanhamento da competência das restantes entidades (cfr. ponto 6.7.2.3.2.2).

VII – DÍVIDA PÚBLICA

A) Âmbito da Verificação

Neste capítulo analisa-se sucessivamente:

1. O movimento anual da dívida pública directa, nas suas componentes interna, externa e global, que compreende a análise dos empréstimos contraídos e demais operações e factores determinantes da evolução registada - utilizações de empréstimos contraídos em anos anteriores, assunções de passivos, amortizações, destacando-se, neste âmbito, o elevado montante das amortizações efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública utilizando receitas provenientes das reprivatizações, cerca de 635 milhões de contos, e variações cambiais -, a verificação da submissão a fiscalização prévia das correspondentes obrigações gerais, bem como a observância das condições estabelecidas nos art.os 71.° – "Financiamento do Orçamento do Estado", 72.° – "Financiamento de assunções de passivos e de regularizações" e 73.º - "Condições gerais dos empréstimos", da Lei do Orçamento, em particular o cabimento do acréscimo do endividamento directo no limite e sub-limites ali fixados.

   No respeitante à dívida externa, analisa-se a evolução da estrutura da dívida por moedas de denominação dos empréstimos, bem como, de forma sumária, as operações realizadas no âmbito da gestão da dívida, designadamente os *swaps* previstos no art.º 75.º - "Gestão da dívida pública", da Lei do Orçamento, constatando-se um importante aumento do número de operações efectuadas.

   A aplicação do produto dos empréstimos, constante em síntese do mapa V-1 da Conta, cujo conteúdo e forma de apresentação têm sido objecto de análise crítica ao longo de diversos Pareceres, deu lugar a um desenvolvido processo de verificação, tendo em conta as normas dos art.os 61º. – "Aquisição de activos e assunção de passivos" e 62° - "Regularizações", da Lei do Orçamento.

2. A evolução dos encargos da dívida pública relativamente ao ano transacto, onde se procede a uma análise detalhada das despesas processadas pela rubrica orçamental "Outros encargos correntes da dívida", comporta um confronto dos valores das amortizações constantes do Cap. 07 – "Encargos da dívida pública", do desenvolvimento das despesas do Ministério das Finanças, com os valores correspondentes do mapa V-2 – "Movimento da dívida efectiva a cargo do Instituto de Gestão do Crédito Público".

3. A dívida garantida, compreendendo a variação das responsabilidades directas do Estado por avales prestados, discriminadas por sectores beneficiários, bem como das responsabilidades indirectas, decorrentes de avales prestados por fundos e serviços autónomos; a concessão de avales do Estado a operações financeiras internas e externas, tendo em conta, designadamente a sua conformidade com a legislação aplicável, analisando-se, neste âmbito, o novo "regime jurídico da concessão de garantias pessoais pelo Estado ou por outras pessoas colectivas de direito público", aprovado pela Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro.

   As operações e factores determinantes da evolução das responsabilidades no decurso do ano, nomeadamente a concessão de avales, as utilizações de empréstimos avalizados em anos anteriores, as amortizações efectuadas pelos beneficiários, os pagamentos efectuados pelo Estado em execução de avales, a assunção de passivos avalizados pelo Estado e as variações cambiais, bem como o confronto dos valores respectivos com os apurados no ano transacto, são objecto de

análise detalhada. Considerando o disposto no art.º 66.° da Lei do Orçamento, procede-se à verificação do cabimento dos avales concedidos no limite fixado, tendo-se concluído pela sua observância.

4. A dívida efectiva, compreendendo a dívida directa efectiva, considerando os títulos na posse do Estado, e a dívida efectiva total, entrando em conta com a dívida garantida.

   Da análise efectuada, salienta-se, tal como no ano transacto, a redução do valor dos títulos na posse do Estado, consequência, principalmente, da amortização de certificados especiais de divida pública na posse do Fundo de Regularização da Dívida Pública, sendo também de referir a amortização de títulos do empréstimo "Bicentenário do Ministério das Finanças" na posse do Fundo de Renda Vitalícia.

B) Conclusões e Recomendações

1. Inscrição no Mapa V-2 – "Movimento da dívida efectiva a cargo do Instituto de Gestão do Crédito Público", do saldo em dívida de um empréstimo da RNIP – Rodoviária Nacional, Investimentos e Participações, SGPS, SA, no valor de 820 contos, que, tendo transitado para o Tesouro há vários anos, passando, portanto, a integrar a dívida pública, não foi inscrito, como deveria, quando dessa transição (cfr. ponto 7.1.2).

2. Não inclusão pelo Instituto de Gestão do Crédito Público, no mapa da dívida a seu cargo, do movimento da dívida de diversas entidades, no valor de 40,533 milhões de contos, assumida pelo Estado ao abrigo do art.º 61º - "Aquisição de activos e assunção de passivos", da Lei do Orçamento, **contrariando a recomendação** feita no Parecer sobre a CGE/96, no sentido de que tal procedimento fosse corrigido. Refira-se, porém, a inscrição do movimento da dívida da Região Autónoma da Madeira, no valor de 10,387 milhões de contos, assumida ao abrigo do mesmo artigo, amortizada integralmente no próprio ano, tal como a restante, o que evidencia uma divergência de critérios não esclarecida por aquele Instituto (cfr. ponto 7.1.3).

3. Verificando-se que permanecem há longo tempo (desde 1988) as deficiências assinaladas em anteriores Pareceres relativamente à forma de elaboração do mapa denominado "Aplicação do produto dos empréstimos", Mapa V-1, apesar das persistentes e **reiteradas recomendações** do Tribunal, considera-se inaceitável que não se tenha verificado até ao momento intervenção eficaz das entidades responsáveis, no sentido de ser dado efectivo cumprimento ao disposto na Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, no art.º 27.º - "Estrutura da Conta Geral do Estado", nos termos do qual a Conta compreende um mapa referente à aplicação do produto dos empréstimos, devendo ser elaborada com clareza, exactidão e simplicidade, nos termos do art.º 26.º - "Princípios fundamentais" (cfr. ponto 7.4).

4. O valor das assunções de passivos e regularizações diversas autorizadas em 1997 ao abrigo dos art.^{os} 61.º, 62.º e 72.º da Lei do Orçamento totalizou 52.968.408 contos, o que representa uma redução muito significativa relativamente aos montantes envolvidos em operações deste tipo em anos anteriores, e, por outro lado, um baixo grau de utilização do montante que o Governo ficou autorizado a utilizar pelo art.º 72.º da Lei do Orçamento, 180 milhões de contos, acrescidos do montante não utilizado da autorização concedida pelo artigo correspondente da Lei do Orçamento para 1996, no total de 306,253 milhões de contos.

Daquele montante, 41,995 milhões de contos, destinaram-se a regularizações decorrentes da assunção de dívidas de empresas públicas ou de capitais maioritariamente públicos (TAP, SA, ex-CTM/CNN, Companhias Reunidas de Congelados de Bacalhau, SA e Fábrica-Escola Irmãos Stephens, SA) e 10.387.264 contos da assunção de passivos da Região Autónoma da Madeira.

O remanescente, 586.047 contos, apenas pago no início de 1998, foi afecto às "regularizações" previstas no artigo 62.º (cfr. ponto 7.4.1.1.3.1).

5. Como se tem vindo a verificar desde há vários anos, com excepção dos encargos com a assunção de passivos da Região Autónoma da Madeira, não foram inscritas no Orçamento do Estado dotações para fazer face a estas despesas, tendo as mesmas sido efectuadas, ilegalmente, mediante pagamentos por operações de tesouraria, violando, designadamente, o art.º 108.º da CRP, o art.º 18.º da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado) e o art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 332/90, de 29 de Outubro.

   Deste procedimento resultou a subavaliação das despesas efectuadas no ano, e do défice orçamental, no valor total dos pagamentos efectuados, 50,489 milhões de contos, compreendendo 41,995 milhões de contos referentes a operações autorizadas durante o ano e 8,494 milhões respeitantes a operações autorizadas em 1996.

   Relativamente à assunção de passivos da Região Autónoma da Madeira, os respectivos encargos foram pagos, regularmente, pelo Instituto de Gestão do Crédito Público, por via orçamental, utilizando a dotação para amortização de dívida pública inscrita no Cap. 07 – "Encargos da dívida pública", do orçamento do Ministério das Finanças.

   Tratando-se de encargos de natureza semelhante aos demais, tal facto mais contribui para pôr em evidência a ilegalidade dos restantes pagamentos, efectuados como se estivessem em causa meras operações de tesouraria.

   Nestas circunstâncias, o Tribunal **recomenda** que passem a ser inscritas no Orçamento do Estado (Mapas orçamentais respeitantes à despesa, referidos no artº 12.º da Lei nº 6/91) as dotações necessárias para fazer face a este tipo de encargos (cfr. ponto 7.4.1.1.3.1).

6. Relativamente à aplicação do produto dos empréstimos externos, destaca-se o baixo grau de utilização de um empréstimo contraído em 1989 junto do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento para financiamento do "Projecto de Desenvolvimento Regional Integrado de Trás-os-Montes", cuja utilização terminou no ano em apreço, apesar da redução do montante de USD 90 milhões, contratado inicialmente, para USD 32,2 milhões, devido a cancelamentos efectuados em anos anteriores, situação que, nos termos contratuais, originou encargos com comissões de imobilização no valor de 149 milhares de contos (cfr. ponto 7.4.2.3).

7. Processamento das despesas decorrentes da comparticipação nos juros da dívida das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, no valor de 8,6 milhões de contos, suportada pelo Orçamento do Estado nos termos do art.º 12.º da Lei do Orçamento, através de dotações inscritas, indevidamente, no Cap. 07 – "Encargos da dívida pública", do orçamento do Ministério das Finanças, porquanto, na óptica do Orçamento do Estado, tais despesas não constituem encargos da dívida pública, configurando-se como transferências para as Regiões Autónomas, resultando da classificação adoptada o empolamento dos encargos com juros da dívida pública e, portanto, a sobreavaliação do saldo primário do OE, **recomendando-se** a correcção da classificação orçamental de tais despesas (cfr. ponto 7.5).

8. Para além do referido nos pontos anteriores, há ainda a assinalar **procedimentos irregulares** nas seguintes situações, salientado-se a mencionada na alínea d), pela gravidade do procedimento.

   a) Processamento indevido, pelo Instituto de Gestão do Crédito Público, do pagamento de horas extraordinárias no valor de 6,2 milhares de contos, pela rubrica de classificação económica 03.02.00 – "Outros encargos correntes da dívida" (cfr. ponto 7.5).

   b) Não actualização pela Direcção-Geral do Tesouro das responsabilidades decorrentes dos avales concedidos no âmbito da Convenção de Lomé IV, em cerca de 16 milhares de contos, daí resultando a subavaliação, naquele montante, das responsabilidades do Estado evidenciadas na Conta, decorrentes da concessão de garantias (cfr. ponto 7.6.1.1).

   c) Não inclusão pela Direcção-Geral do Tesouro, nos mapas relativos às responsabilidades indirectas, e, portanto no Mapa 11 anexo ao Relatório da Conta, do valor das responsabilidades que lhe foram indicadas pelo Fundo de Turismo, decorrentes de garantias prestadas, não tendo sido possível esclarecer os motivos de tal omissão (cfr. ponto 7.6.1.2).

   d) Registo indevido de amortizações da totalidade do capital em dívida de 24 empréstimos contraídos pela Torralta junto de oito bancos, com aval do Estado, e consequente exclusão das respectivas responsabilidades, no valor de 466.000 contos, da Conta Geral do Estado, em face de meras "comunicações oficiosas", sem que, à data, existisse qualquer documento comprovativo da realização daquelas amortizações, e apenas tendo sido possível àqueles Serviços obter, até ao momento, decorridos dois anos, declaração escrita por parte de dois dos bancos credores (cfr. ponto 7.6.3.1).

9. Através da verificação do cabimento dos avales concedidos no limite fixado pelo artigo 66.º da Lei do Orçamento, constatou-se, mais uma vez, a existência no final do ano de um avultado saldo por utilizar, no valor de 212 milhões de contos, situação resultante da sobreavaliação daquele limite, à semelhança do observado nos quatro últimos anos (cfr. ponto 7.6.3.2).

VIII – PATRIMÓNIO FINANCEIRO

A) Âmbito da Verificação

A análise constante deste capítulo visa dar cumprimento à alínea c) do n.º 1 do art.º 41.º, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto. Para o efeito foi publicada a Resolução n.º 10/93 – 2.ª S., em 17 de Janeiro de 1994, a qual vincula todos os serviços e organismos da administração central, institutos públicos que revistam a forma de serviços personalizados do Estado, fundos públicos e instituições de segurança social[1], a remeter informações acerca dos activos financeiros cuja gestão esteja a seu cargo, no ano em referência.

A informação obtida abarcou o património financeiro das seguintes entidades, cuja análise, em regra, se processa separadamente em dois grupos:

   a) Serviços do Ministério das Finanças com competências específicas na matéria: Direcção-Geral do Tesouro, Fundo de Regularização da Dívida Pública e Fundo de Renda Vitalícia;

[1] O património financeiro das Instituições de Segurança Social, não é objecto de análise no presente capítulo.

b) Outros departamentos públicos, fundos e serviços autónomos, que em 1997 abrangeram 78 organismos (74 em 1996).

A apreciação do património financeiro de todas estas entidades, contemplou, para além da análise da sua evolução global no decurso do ano económico de 1997, a análise de cada um dos tipos de activos detidos, ou seja, créditos decorrentes da concessão de empréstimos com prazos superiores a um ano, acções, quotas e outras partes de capital detidas em empresas, títulos de participação, obrigações, títulos de dívida pública de prazo superior a um ano, participações em fundos de investimento mobiliário e imobiliário e outras aplicações financeiras, à excepção de depósitos com prazo até um ano. No âmbito da rubrica "outros activos financeiros" têm vindo a ser considerados títulos, tais como: fundos de reestruturação e internacionalização empresarial, unidades de participação em associações e em centros tecnológicos, etc.

A análise levada a efeito envolve não só o apuramento do valor global da carteira no início e final do ano em análise, em termos de número e valor nominal dos activos na posse das entidades referidas, bem como, as variações anuais registadas na carteira de activos e os rendimentos proporcionados.

Relativamente aos organismos abrangidos na categoria de outros departamentos públicos, fundos e serviços autónomos procede-se ainda, à análise comparativa entre os valores de receita e de despesa apurados através da informação enviada pelos serviços, em cumprimento do estabelecido na citada Resolução e os valores de receita e de despesa incluídos no mapa de "Discriminação das receitas e despesas por agrupamento económicos e de outros movimentos incluídos nas Contas de Gerência de 1997, Subsector Fundos e Serviços Autónomos", constante do volume II da Conta Geral do Estado de 1997.

Neste capítulo analisam-se ainda as questões relativas à aplicação das receitas obtidas com a alienação de partes sociais de empresas detidas pelo Estado, transferidas para o Fundo de Regularização da Dívida Pública, nos termos do DL 453/88, de 13 de Dezembro (e diplomas complementares), e em particular as que estão sujeitas a um regime específico de consignação, nos termos do art.º 16.º da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, e do art.º 296.º da Constituição da República.

B) Conclusões e Recomendações

1. Aspectos a salientar em relação aos fundos e serviços autónomos:

a) À semelhança do registado nos anteriores Pareceres sobre a Conta Geral do Estado continua a existir um número significativo de Fundos e Serviços Autónomos a não dar cumprimento tempestivo ao estabelecido na Resolução n.º 10/93–2.ª S, de 17 de Janeiro de 1994 (cfr. ponto 8).

b) Das 78 entidades do Sector Público que declararam deter activos financeiros nas condições referidas na citada Resolução, cerca de 66% são detentoras de um só tipo de activo financeiro, na sua maioria representados por acções e quotas (cfr. ponto 8).

c) O património financeiro a cargo dos fundos e serviços autónomos tem tido, desde o exercício económico de 1993, uma evolução crescente, e registou, no período em apreço, o maior acréscimo de sempre no valor de 84.186.755 contos (+32,1%), o qual resultou, essencialmente, dos acréscimos ocorridos nas carteiras de títulos de dívida pública e dos

"outros activos", cujos valores foram de, respectivamente, 56.366.175 contos e 18.594.083 contos. (cfr. ponto 8.1.2.).

d) Conforme já foi constatado no Parecer anterior, existe um número significativo de organismos, designadamente com contabilidade patrimonial, em relação aos quais se continua a verificar divergências entre os valores de receita e de despesa relativos a activos financeiros constantes do mapa de fluxos financeiros/mapa da conta de gerência e os valores constantes dos mapas da Conta Geral do Estado com a "Discriminação das receitas e despesas por agrupamentos económicos, e de outros movimentos incluídos nas contas de gerência de 1997, Subsector Fundos e Serviços Autónomos" (cfr. ponto 8.3.1). No entanto, afigura-se que com a adopção do Plano Oficial de Contabilidade Pública este tipo de divergências possam ser ultrapassadas.

e) É de salientar que a análise levada a efeito abrangeu uma série de organismos com autonomia administrativa e financeira que não se encontram incluídos nos mapas constantes da Conta Geral do Estado relativos aos fundos e serviços autónomos o que contraria o disposto no art.º 25º da Lei n.º 6/91 (cfr. ponto 8.3.2).

f) Do universo dos fundos e serviços autónomos que foram objecto de análise, 7 organismos (a maioria dos quais tem como principal actividade a concessão de empréstimos), representavam no início do ano em apreço, 82,2% do valor nominal global, passando, no final do exercício a representar 83,9%. Por sua vez, o activo financeiro mais representativo continuava a ser, à semelhança do registado no início do ano em apreço, os créditos decorrentes de empréstimos concedidos, cujo valor total no final de 1997, contribuiu em cerca de 46%, para o respectivo valor nominal global (cfr. ponto 8.1.2).

2. Considerando existir intervenção da Direcção-Geral Do Tesouro e da Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais na gestão dos empréstimos externos concedidos pelo Estado Português, e que a informação enviada relativamente a 1997 não contemplava todos os empréstimos existentes, o Tribunal **recomenda** a estes serviços que tomem as providências de molde a sanar tais omissões (cfr. ponto 8.2.1.1.1).

3. Não se registou, em 1997, qualquer evolução positiva relativamente às situações de mora derivadas de empréstimos concedidos pela Direcção-Geral do Tesouro, incluindo os derivados do repasse de fundos obtidos externamente pelo Estado, tendo-se até verificado um agravamento significativo das moras decorrentes de empréstimos expressos em dólares dos EUA, que duplicaram de valor, atingindo os 83 milhões de dólares no final do ano (cfr. ponto 8.2.1.1.5). Face à evolução da situação, o Tribunal de Contas continua a recomendar o seu acompanhamento futuro.

4. Da acção de verificação realizada junto do Fundo de Turismo (cfr. ponto 8.2.1.2), foram retiradas as seguintes conclusões

a) As divergências registadas entre os valores de receita e de despesa apurados e os valores contabilizados no mapa de fluxos financeiros, respectivamente, no capítulo 10 (receita) e no agrupamento 09 (despesa), resultavam do facto de a listagem enviada não incluir todos os tipos de empréstimos e da incorrecta contabilização do valor da despesa relativa à aquisição de títulos;

b) No actual quadro legal e constitucional, o Governo não dispõe de competência expressa para definir, por via regulamentar, todo o regime dos financiamentos directos do Fundo, pelo que os Despachos Normativos n.º 469/94 e 15/98 são ilegais, em tudo o que ultrapasse a fixação de taxas de juros desses financiamentos.

c) É permitido à Comissão Administrativa do Fundo deliberar a celebração de protocolos com as instituições de crédito para prossecução das atribuições do Fundo em matéria de co-financiamento; contudo, os protocolos celebrados pelo Fundo com instituições bancárias, relativamente à parte onde se prevêem exercícios de funções por essas instituições da competência própria da Comissão Administrativa, são nulos por força do disposto no art.º 35º, n.º 1 e no art.º 29, n.º2 do Código do Procedimento Administrativo

5. Da acção de verificação realizada ao Instituto de Emprego e Formação Profissional (cfr. ponto 8.2.1.2), foram retiradas as seguintes conclusões:

a) O Instituto do Emprego e Formação Profissional detinha em carteira participações sociais na Fundação da Juventude e na Fundação para a Divulgação das Tecnologias de Informação e ainda uma participação no Centro Tecnológico para Aproveitamento e Valorização das Rochas Ornamentais e Industriais, as quais nunca foram declaradas pelo Instituto.

b) Verificou-se que existia incompatibilidade entre a informação constante do mapa enviado ao abrigo da Resolução, e a informação constante do balancete (conta 26.8.4 "Subsídios reembolsáveis"), bem como que o valor apresentado para a dívida no início do ano em apreço não era compatível com o valor apresentado no final do anterior exercício.

c) O Instituto do Emprego e Formação Profissional **deve encetar** diligências no sentido de expurgar a contabilidade de saldos relativos a empréstimos concedidos pelo ex-Gabinete de Gestão do Fundo de Desemprego e pelo próprio Instituto que se revelem manifestamente incobráveis;

d) O Instituto do Emprego e Formação Profissional **deverá proceder** às alterações na sua contabilidade directamente decorrentes do contrato de cessão de créditos sobre a Torralta de 9/7/97.

6. Face ao disposto no art.º 9 da Lei n.º 10-B/96, de 23 de Março, constatou-se que, dentro de determinados pressupostos, a partir do ano 2014 ou antes, os meios financeiros transferidos pelo Banco Nacional Ultramarino para a Caixa Geral de Aposentações para cumprimento do Decreto-Lei n.º 227/96 já não cobrirão qualquer parcela dos encargos que a Caixa ficou obrigada a suportar relativamente aos pensionistas daquele Banco, passando a totalidade daqueles encargos a ser assegurada pelo Orçamento de Estado, nos termos do disposto no n.º 3 do art.º 2º daquele decreto-lei (cfr. ponto 8.2.2.2).

7. As alienações de acções pertencentes ao Estado efectuadas em 1997 envolveram títulos no valor nominal de 257,2 milhões de contos, e a sua venda gerou uma receita de cerca de 825,9 milhões de contos. Para além das receitas provenientes das reprivatizações realizadas directamente pela Direcção-Geral do Tesouro (Tabaqueira e Quimigal), no montante de 41,3 milhões de contos, para aquele elevado volume contribuiu, em quase 95%, a venda de acções à Partest– Participações do Estado (SGPS) S.A, que totalizou 783,7 milhões de contos (cfr. ponto 8.2.4.1.2.). Ora, relativamente a estas operações, entende o Tribunal de Contas, conforme orientação já expressa em anteriores pareceres, que:

a) A Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, não prevê outra forma de transmissão das partes sociais das empresas sujeitas ao seu regime para além da privatização propriamente dita, pelo que carece de fundamento legal a alienação pelo Estado à Partest, seja a que título for, de acções dessas empresas, como as que foram realizadas em 1997.

b) A Partest foi interveniente, em 1997, em vários processos de privatização de partes sociais de empresas sujeitas ao regime da Lei n.º 11/90, adquiridas ao Estado nos termos do ponto anterior, cujas receitas brutas só parcialmente tiveram expressão no Orçamento e na Conta Geral do Estado, ao contrário do preceituado no art.º 18.º daquela Lei. Nesta situação, como na do ponto anterior, o Tribunal **continua a recomendar** a rigorosa observância do quadro normativo da Lei n.º 11/90.

c) No que respeita ao exercício de 1997, os lucros da Partest, com base nos quais deverão ser pagos ao Estado 75,3 milhões de contos de dividendos, derivam essencialmente dos ganhos obtidos pela Partest nos processos de privatização em que participou, muito embora a receita assim arrecadada tenha uma natureza diferente, pois não se encontra consignada aos objectivos fixados na Constituição e na Lei n.º 11/90.

d) A cedência pelo Estado à Partest, a vários títulos, de acções de empresas sujeitas ao regime da Lei n.º 11/90 e pertencentes ao Estado que foram posteriormente reprivatizadas por aquela empresa representou igualmente a subtracção das correspondentes despesas de privatização, de mais de 25,6 milhões de contos, ao regime legal das despesas públicas e ao controlo dos órgãos competentes do Estado, incluindo o Tribunal de Contas.

e) A venda pelo Estado à Partest, em 1997, de acções da EDP, da Brisa e da Portugal Telecom, cujo preço foi calculado tendo por base o preço dessas mesmas acções obtido na privatização posteriormente realizada, deduzido das despesas e encargos correspondentes que a Partest suportou, que se cifraram em 8,7 milhões de contos, constitui, na óptica da legislação orçamental, uma violação do princípio do orçamento bruto expressamente consignado no art.º 5.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro.

8. Para além de envolver a cedência de acções da EDP adquiridas à carteira de títulos do Estado, o valor pelo qual a Partest permutou com a Caixa Geral de Depósitos uma participação de 50,45% do capital social da Soporcel, embora calculado sobre as cotações à data da permuta, ultrapassa largamente o valor dessa participação resultante da avaliação recente da empresa, e dela resultou para a Caixa uma mais-valia de 30,2 milhões de contos, que reverte directamente para o Estado sob a forma de dividendos (cfr. ponto 8.2.4.1.2.).

9. Foi sanada em 1997 a irregularidade apontada em anteriores Pareceres e decorrente da não formalização de vários aumentos de capital da INDEP subscritos e já realizados pelo Estado (cfr. ponto 8.2.4.1.3).

10. Quanto à receita resultante do processo de reprivatizações, a mesma encontra-se, mais uma vez, sobreavaliada na Conta Geral do Estado, em consequência do procedimento adoptado para a restituição de receita relativa às reprivatizações da Portugal Telecom (4,6 milhões de contos), do BFE (1,5 milhões de contos) e da Tabaqueira (8 mil contos), que apenas tem reflexos na conta de gerência do Fundo de Regularização da Dívida Pública. Tal procedimento **deverá ser corrigido** de modo a que a Conta reflicta com exactidão a receita obtida. Por outro lado, a utilização de receitas das privatizações para efectuar restituições às empresas constitui violação do art.º 296.º da

Constituição, do art.º 16.º da Lei n.º 11/90 e da alínea b) do n.º 2 do art.º 3.º do DL n.º 453/88 (cfr. ponto 8.4.2.1.).

IX – OPERAÇÕES DE TESOURARIA E TRANSFERÊNCIA DE FUNDOS

A) Âmbito da verificação

O presente capítulo abrange a verificação dos movimentos processados através das seguintes contas de operações de tesouraria, previamente seleccionadas:

- Conta "Antecipação de receitas – al. a) do art.° 2.° do Decreto-Lei n.° 332/90, de 29/10", que na prática da Administração tem englobado todos os movimentos de fundos relativos aos adiantamentos concedidos pelo Estado em cada ano económico; nos termos do n.° 1 do art.° 7.° do referido Decreto--Lei n.° 332/90, estas operações devem ser regularizadas por via orçamental no ano económico em que tiveram lugar, razão por que a verificação abrange sempre a totalidade das operações realizadas.
- Conta "Tesouro Público – Conta Aplicação/Recursos Disponíveis", onde são registadas as aplicações de disponibilidades de tesouraria, nos termos do contrato celebrado entre o Estado e o Banco de Portugal em 28.07.95, evidenciado-se os rendimentos obtidos, convertidos em receita do Estado.
- Conta "Outros valores a regularizar", cuja análise, através de uma verificação por amostragem, teve por finalidade identificar a natureza das operações ali contabilizadas, tendo em conta os elevados montantes envolvidos, quer de entradas quer de saídas, que registaram um importante aumento de 1996 para 1997.

Finalmente, analisa-se o "Balanço de Tesouraria" constante do Relatório da Conta, evidenciando-se as contas do Tesouro agrupadas nas rubricas que integram o seu Activo e Passivo, e procedendo-se à apreciação da forma como o mesmo se encontra estruturado, que, pese embora as modificações introduzidas no sistema de contabilidade do Tesouro, designadamente no seu plano de contas, se mantém praticamente inalterada desde há muitos anos.

B) Conclusões e Recomendações

1. Não regularização de um crédito indevido respeitante à cobrança de impostos sobre o rendimento, no valor de 263.143.395$00, efectuado em 1996, e posterior dedução daquela verba às receitas cobradas em 1997, daí resultando a sobreavaliação das receitas de 1996 e a subavaliação das de 1997, no referido montante (cfr. ponto 9.3).

2. Retenção indevida em operações de tesouraria, na conta "Mais valias", de um saldo no valor de cerca de 43,5 milhões de contos, que deveria ter sido contabilizado em receita do Estado, com violação da LEOE (art.os 5.º, 24.º e 26.º) **contrariando sucessivas recomendações** do Tribunal no sentido da não retenção de receitas em operações de tesouraria, devendo as mesmas ser inscritas em receita do Estado no ano em que são arrecadadas (cfr. ponto 9.4).

3. Considera-se que, dada a forma como se encontra estruturado, o "Balanço de Tesouraria" constante do Relatório da Conta, elaborado pela Direcção-Geral do Orçamento, se apresenta de reduzida utilidade, revelando falta de articulação com o plano de contas do Tesouro (cfr. ponto 9.4).

X – OPERAÇÕES DE ENCERRAMENTO DA CONTA E RESULTADOS DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

A) Âmbito da Verificação

Este capítulo, no que respeita ao encerramento da Conta, consiste na análise das principais operações efectuadas com essa finalidade e destinadas à regularização da despesa e da receita orçamentais, a qual uma vez realizada, dá lugar ao apuramento dos saldos de encerramento evidenciados na Conta.

1. No que respeita à receita, foram analisadas as operações relativas:

   - à transferência dos saldos de receitas consignadas para a conta de terceiros relativa a Operações de Regularização de Escrita Orçamental;
   - ao registo das necessidades brutas de financiamento através da transferência de empréstimos contraídos pelo Estado – Dívida Pública – para receita orçamental não efectiva.

   Foram ainda discriminados e analisados os saldos em "documentos" por classificação económica das receitas por cobrar e os saldos em "disponibilidades" afectos às caixas e contas bancárias do Tesouro, nomeadamente

   - Caixas de serviços dependentes da DGAIEC (Caixas-DGA)
   - Caixas de serviços locais dependentes da DGCI (Caixas-TFP)
   - Caixa-IVA
   - Contas bancárias em moeda nacional recebedoras
     - das Caixas-DGA
     - da Caixa-IVA
     - de IR
     - das Caixas-TFP
   - Contas bancárias centralizadoras dos fundos das contas recebedoras das Caixas-TFP
   - Contas bancárias em moeda estrangeira

2. As operações, no que concerne à despesa, respeitam à retroacção de reposições não abatidas nos pagamentos, nos termos do disposto no n.º 3 do art.º 6.º do Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto, que constituiriam receita do OE/98, e que são contabilizadas (antecipadas) como reposições abatidas do OE/97, diminuindo a despesa deste ano.

As informações da DGO e o relatório do Ministério das Finanças que acompanha a Conta, referem genericamente a finalidade da retroacção dessas reposições:

> *"- Regularizar excessos que se verificavam nos pagamentos (fundos saídos) em relação às respectivas autorizações, evitando-se, assim, que na Conta Geral do Estado surjam em determinadas situações, autorizações inferiores aos pagamentos;*
>
> *- Regularizar excessos que existiam nas autorizações expedidas relativamente às dotações orçamentais por se ter contado de antemão com as disponibilidades provenientes das reposições para efectuar outros pagamentos;*
>
> *- Fazer corresponder os pagamentos efectuados das dotações com contrapartida em receita às despesas realizadas, de forma a poder estabelecer-se perfeita concordância entre a despesa e a receita arrecadada".*

As reposições retrotraídas ascenderam a 1,059 milhões de contos (cfr. ponto 10.1.1 a)).

B) Conclusões e Recomendações:

1. A transferência dos saldos de receitas consignadas para assegurar a futura utilização dos mesmos pelos respectivos serviços beneficiários foi efectuada por operações que continuam sujeitas a crítica pela forma como se processaram, uma vez que não constituindo rectificações de quantias indevidamente escrituradas (estornos), o abate de receitas efectivamente cobradas contraria a Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado o que o Tribunal considera ilegal; como já foi referido em anteriores Pareceres, a DGO não eliminou nem corrigiu o procedimento criticado, mas apenas o explicitou e evidenciou os efeitos da sua execução, dando-lhes maior transparência (cfr. 10.1.1 b));

2. A transferência dos saldos continua a não se restringir às receitas consignadas a organismos sujeitos ao regime de "Contas de Ordem", como prevê o n.º 6 do art.º 4º do Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro; na CGE de 1997, apenas 47,8% dos 28,8 milhões de contos transferidos para OREO foram provenientes do capítulo de "Contas de Ordem", tendo as restantes importâncias sido transferidas das receitas consignadas a serviços sem autonomia financeira que foram previamente escrituradas como receitas do Estado (cfr. 10.1.1 b));

3. O sistemático crescimento dos saldos de receitas consignadas revela uma progressiva incapacidade dos serviços beneficiários em utilizar os fundos que lhes foram atribuídos e põe em causa o critério de atribuição (por demasiado extensivo), não devendo ser esquecido que a não permanência destes saldos na Receita Orçamental implica aumento do défice e das necessidades de financiamento do mesmo (supridas pelo recurso a dívida pública) (cfr. 10.1.1 b));

4. A generalização do mero registo das cobranças (como receitas eventuais) elimina a explicitação da maioria das dívidas (receitas por cobrar), uma vez que as respectivas liquidações não são registadas na CGE(cfr. 10.1.2);

5. Apesar das **recomendações** feitas pelo Tribunal em anteriores Pareceres, os valores das receitas por cobrar registados na CGE continuaram a apresentar divergências face aos saldos registados nas tabelas, voltando estas últimas a apresentar saldos de abertura do ano com divergências face

aos de encerramento do ano anterior, devido a alterações efectuadas depois de encerrada a CGE no âmbito da qual essas alterações deveriam ter lugar(cfr. 10.1.2)

XI - FLUXOS FINANCEIROS ENTRE O OE E O SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL (SPE)

A) Âmbito de Verificação

A análise desenvolvida neste capítulo visa dar cumprimento à alínea d) do nº.1 do art.º 41º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, sendo neste Parecer que o Tribunal faz pela primeira vez este tipo de apreciação, uma vez que a mesma não estava prevista na anterior lei – Lei n.º 86/89.

A análise circunscreve-se aos fluxos evidenciados como tal na CGE, e de outros que, não o estando, o Tribunal dispõe de informação resultante de acções de controlo efectuadas no âmbito da aplicação do produto de empréstimos e da dívida garantida.

B) Conclusões e Recomendações

1. A análise do Tribunal no âmbito da emissão deste Parecer foi dificultada pelo facto de a Conta Geral do Estado não conter informação sistematizada sobre os fluxos efectivos com o sector público empresarial.

   Com efeito, embora a LEOE disponha que o Governo deve remeter à Assembleia da República, conjuntamente com a proposta de orçamento, relatório sobre as "transferências orçamentais para (...) as empresas públicas" (art.º 13º, nº2, alínea c)), essa informação não consta da previsão dos art.os 27º - "Estrutura da CGE" e 29º - "Anexos informativos" da mesma Lei, pelo que a Conta Geral do Estado não contém informação sistematizada sobre as transferências orçamentais para o sector público empresarial.

   Neste contexto, e estando em preparação uma nova lei de enquadramento do Orçamento do Estado, o Tribunal **recomenda** que a mesma disponha no sentido de a Conta Geral do Estado incluir informação sistematizada sobre os fluxos financeiros com o SPE (cfr. ponto 11.1).

2. Relativamente aos fluxos financeiros do OE para o SPE, verificou-se que dos subsídios evidenciados na Conta como destinados a entidades do SPE, no valor global de 89,4 milhões de contos, cerca de 30% (26,8 milhões de contos) foram processados a favor de entidades não pertencentes ao SPE, pelo que o Tribunal **recomenda** aos organismos envolvidos (Direcção-Geral do Tesouro e Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimentos Portugueses), bem como à Direcção-Geral do Orçamento a quem cabe acompanhar a execução do OE, um maior cuidado na classificação das despesas, por forma a que a CGE evidencie os verdadeiros sectores institucionais beneficiários das transferências orçamentais (cfr. ponto 11.2.1.1).

   Foram ainda detectadas outras incorrecções na classificação de determinadas despesas, tendo o Tribunal, no âmbito da audição dos responsáveis, **recomendado** um maior cuidado nessa classificação (cfr. pontos 11.2.1.2 e 11.3).

XII – FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA (UE)

A) Âmbito de Verificação

A análise desenvolvida neste capítulo visa dar cumprimento à alínea i) do n.º 1 do art.º 41º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, sendo também neste Parecer que o Tribunal faz pela primeira vez esse tipo de apreciação, uma vez que a mesma não estava prevista na anterior lei – Lei n.º 86/89.

Neste capítulo procede-se à análise de determinadas contribuições financeiras para o orçamento comunitário e a uma apreciação global dos fluxos oriundos da UE no âmbito do QCA II e do Fundo de Coesão, tendo por base o horizonte temporal 1994-1999. Este capítulo integra ainda a síntese dos relatórios das auditorias realizadas aos sistemas de gestão e avaliação do controlo interno do Fundo de Coesão (1993-1997) e do FEDER (1994-1997) e uma breve referência às acções de controlo realizadas em Portugal pelo Tribunal de Contas Europeu e acompanhadas por este Tribunal.

No que respeita aos fluxos, a análise incidiu sobre as transferências dos recursos próprios não tradicionais e de outras contribuições para a União Europeia, ocorridas em 1997, bem como sobre as transferências e a aplicação dos diversos fundos estruturais e do Fundo de Coesão, desde o início do QCA II e até 1997, no âmbito da programação, aprovação e execução, e até 1998, no que respeita às transferências efectuadas para Portugal.

No tocante às auditorias realizadas acima referidas, pretendeu-se analisar e avaliar os sistemas de gestão e controlo instituídos nas entidades responsáveis pelos controlos de alto nível, 2º nível e 1º nível.

B) Conclusões e Recomendações

1. *Inclusão na CGE de informação sistematizada sobre os fluxos financeiros com a União Europeia*

   A análise dos Serviços de Apoio do Tribunal no âmbito da emissão deste Parecer foi dificultada pelo facto de a Conta Geral do Estado não conter informação sistematizada sobre os fluxos efectivos com a União Europeia.

   Com efeito, embora a CRP e a LEOE disponham que o Governo deve remeter à Assembleia da República, conjuntamente com a proposta de orçamento, relatório sobre as "transferências financeiras entre o Portugal e o exterior com incidência no orçamento" e relatório sobre as "transferências dos fundos comunitários e relação dos programas que beneficiam de tais financiamentos, acompanhados de um mapa de origem e aplicação de fundos" (disposição apenas da LEOE), essa informação não consta da previsão dos art.os 27º - "Estrutura da CGE" e 29º - "Anexos informativos" da mesma Lei, pelo que a Conta Geral do Estado não contém informação sistematizada sobre os fluxos efectivos com a União Europeia.

   Neste contexto, o Tribunal **recomenda** que essa lacuna seja colmatada, designadamente que a futura Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, em fase de preparação, disponha nesse sentido (cfr. ponto 12.1).

2. Fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia

A Conta Geral do Estado evidencia transferências para a União Europeia no valor de 218 milhões de contos, isto é, + 6,9 milhões de contos do que o valor previsto pelo Governo na altura da apresentação da proposta de orçamento.

No entanto, verificou-se que das transferências ocorridas em 1997 para o orçamento da UE que foram objecto de análise (recursos próprios não tradicionais e outras contribuições), no valor de cerca de 183,8 milhões de contos, uma parte (14,7 milhões de contos) respeita a correcções comunicadas nesse ano pela Comissão Europeia aos montantes pagos por Portugal nos 9 anos anteriores (1988-1996) (cfr. ponto 12.2).

3. Fluxos Financeiros da União Europeia para Portugal

Conclusões

1. Durante o período de 1994-1997 foram efectuadas transferências da União Europeia (UE) para Portugal (relativas ao QCA II e Fundo de Coesão) no montante de 1 867 358 milhares de contos, representando cerca de 51,1% do total programado para o período 1994-1999 (cfr. ponto 12.3.2.2).

2. A percentagem anteriormente referida sobe para 68,9% ao entrar-se em consideração com as verbas transferidas durante o ano de 1998, no montante de 647 595,6 milhares de contos (cfr. ponto 12.3.2.2).

3. No que respeita aos Eixos Prioritários de Desenvolvimento e de acordo com a programação total da participação comunitária no âmbito do QCA II, o maior volume de fundos foi canalizado para o Eixo 2, seguido dos Eixos 4, 1 e 3, nas proporções, respectivamente, de 43%, 21%, 20% e 8% (cfr. ponto 12.3.2.3).

4. Para o período de vigência do QCA II (sem iniciativas comunitárias), o Eixo 2 é o que maior peso tem na estrutura do investimento total previsto, com 57%, seguido do Eixo 4 (19%), Eixo 1 (16%) e Eixo 3 (7%) (cfr. ponto 12.3.2.3).

5. No QCA II (sem iniciativas comunitárias) e no conjunto dos Eixos, o FEDER contribui com mais de metade (62%) do co-financiamento do QCA II, seguido do FSE, com 23%, do FEOGA-O, com 14%, e do IFOP, 1% (cfr. ponto 12.3.2.3).

6. Em termos de território nacional e no período de 1994-1997, os maiores índices de execução de despesa pública verificaram-se nas regiões de Lisboa e Vale do Tejo e Norte, com, respectivamente, 35,9% e 26,8%, e os menores nas regiões Alentejo, com 5,6%, e Algarve, com 3,2% (cfr. ponto 12.3.2.4).

7. Em termos de capitação do investimento, os valores mais elevados registaram-se precisamente nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, respectivamente com 413 e 420 contos per capita, regiões estas responsáveis por 6,3% e 6,0%, respectivamente, da despesa pública (cfr. ponto 12.3.2.4).

8. Em termos de montantes acumulados de aprovação, no período de 1994-1997,verifica-se que o FEDER apresenta a maior taxa (87,8%), seguido do FSE (73,2%), FEOGA-O (66,8%) e, por último, o IFOP (63,5%).

   No FEOGA-O, o Programa Operacional (PO) "RA Madeira" e a Iniciativa Comunitária (IC) "LEADER II" apresentam taxas manifestamente baixas, respectivamente de 23,7% e 35%, verificando-se ainda a inexistência de aprovações no PEDIZA e nas IC "INTERREG-Transfronteiriço" "INTERREG- Seca" e "REGIS II".

   No IFOP, as taxas de execução das aprovações respeitantes ao PO "Região Autónoma da Madeira" (115%) e IC "Pescas" (11%) afastam-se de forma oposta da taxa global de aprovações do IFOP, sendo esta última manifestamente baixa (cfr. ponto 12.3.2.5 A).

9. Em termos de execução financeira da despesa pública comunitária acumulada, no período de 1994-1997, a taxa global de execução financeira do QCA II e do Fundo de Coesão é de 90,2%, face ao programado para o mesmo período, e de 54,7% para a totalidade do QCA II .

   No primeiro daqueles períodos, o Fundo com a maior taxa de execução financeira foi o FEDER (93,4%), seguido do FSE, com 91,4%, do Fundo de Coesão, com 86,1%, do FEOGA-O, com 81,2% e, finalmente, do IFOP, com 64,1%.

   O FEOGA-O apresenta a segunda taxa de execução mais baixa no período em questão, registando-se uma taxa de execução reduzida na IC "INTERREG-Transfronteiriça" (2,0%) e execuções nulas nas IC "INTERREG-Ordenamento e Seca" e "REGIS" e nos PO "PEDIZA" e "PPDR".

   Relativamente ao IFOP, verifica-se que as taxas de execução relativas aos PO "Modernização do Tecido Económico" (66,0%) e PO "Região Autónoma da Madeira" (70,5%) se encontram próximas da taxa de execução financeira global (cfr. ponto 12.3.2.5 B).

10. A execução financeira global da despesa pública comunitária no QCA II (com iniciativas comunitárias) e o Fundo de Coesão (FC), face ao programado, apresenta, no ano de 1997, uma taxa de 90,7%, a qual é superior às taxas dos anos de 1996 e 1995 (respectivamente, 86,8% e 88,4%).

    No ano de 1997 e face ao ano anterior, a execução financeira da despesa pública comunitária por fundos foi superior, sendo o Fundo que melhor taxa de execução apresentou, face ao programado, o FEDER, com 99,4% (o que já se tinha verificado em termos de execução financeira acumulada), seguido do FEOGA-O com 91,7% (demonstrando uma recuperação significativa em relação ao ano anterior), o FSE, com 84,6%, e o IFOP, com 63,9%.

    O Fundo de Coesão apresenta uma taxa de execução, em 1997, de 75,6%, ligeiramente superior à do ano transacto (72,9%) (cfr. ponto 12.3.2.6).

Recomendações

1. Relativamente ao FEOGA-O que, em termos acumulados de aprovações comunitárias até 1997, segundo dados da Direcção-Geral de Desenvolvimento Regional (DGDR), a 31/12/97, registou uma taxa de 66,8%, relativamente afastada da taxa média global do QCA II (com iniciativas comunitárias) - 81,5% - deverão ser implementadas medidas que elevem o seu

nível de execução financeira de molde a que, até ao final do QCA II, se possa garantir o montante previsto.

2. Para tanto, seria desejável que nomeadamente em relação às IC "INTERREG-Transfronteiriça", "INTERREG-Ordenamento e Seca", "REGIS" e nos PO "PEDIZA" e "PPDR" se conseguissem níveis de execução financeira elevados, bem como relativamente ao PO "RA Madeira" e à IC "LEADER II", cujos níveis de execução até 1997 são também relativamente baixos, especialmente nesta última IC (com uma taxa de execução financeira comunitária até 1997, face ao programado, de 14,8%).

3. Relativamente ao IFOP que, em termos acumulados, até 1997, apresenta uma taxa de aprovação de 63,5 % e uma taxa de execução financeira de 33,6%, face ao programado para a totalidade do QCA II, taxa esta que se considera manifestamente baixa à semelhança do que anteriormente se referiu para o FEOGA-O, preconiza-se que se acelere o ritmo de execução financeira nos programas e na IC "Pescas" por forma a garantir os montantes previstos.

4. Sistema de Gestão e Avaliação do Controlo Interno do Fundo de Coesão

Conclusões

1. No período de 1993 a 1998 foram aprovados 152 projectos e concluídos 54, encontrando-se ainda na Comissão Europeia (CE) para aprovação 22 projectos cujo valor de investimento excede largamente a quota disponível para Portugal, pelo que se prevê que apenas 1 projecto possa ser aprovado até final do período (cfr. ponto 12.3.3.2-B1).

2. Entre 1993 e 1998 foram aprovados compromissos num total de 2 456,061 MECU, o que representa cerca de 82% do total da quota prevista para Portugal no período 93/99. Uma análise, ano a ano, entre esta quota e os compromissos permite concluir que houve um bom aproveitamento daquela (cfr. ponto 12.3.3.2.-B2.1).

3. No que concerne à execução financeira, verificou-se que as despesas justificadas representam 73% do investimento aprovado. Uma análise por sectores permite ainda concluir que a área dos Transportes (ferrovias e rodovias) se encontrava, no final de 1998, muito próxima da sua conclusão (cfr. ponto 12.3.3.2.-B2.1)).

4. O equilíbrio dos investimentos entre Ambiente e Transportes, estabelecido no artº 10º, nº 2, do Regulamento (CE) 1164/94, encontra-se próximo da sua concretização, apresentando no período de 1993/98, 55% para Transportes e 45% para Ambiente (cfr. ponto 12.3.3.2.-B2.1).

5. A execução global do Fundo de Coesão, até final de 1998 e face ao programado para o período 1993/1999, permite constatar que o sector dos Transportes (rodovias, ferrovias e portos) é aquele cuja execução mais se aproxima do programado (83%); o sector do Ambiente executou 63% do programado para o mesmo período (cfr. ponto 12.3.3.2.-B2.2).

6. O investimento aprovado para o Continente e Regiões Autónomas no âmbito do Fundo de Coesão, distribuiu-se regionalmente da seguinte forma: Norte – 26,2%; Centro – 4,7%; LVT – 38,4%; Alentejo - 7,7%; Algarve – 8%; RAM – 6,7% e Multiregionais – 8,3%

Por sectores, concluiu-se que, no sector dos Transportes e Portos, a região de Lisboa e Vale do Tejo deteve o maior valor e que, apenas no sector do Ambiente, a região Norte obteve uma aprovação superior àquela.

A comparticipação prevista do FC, por regiões, apresenta-se da seguinte forma: Norte – 27,5%; Centro – 5,8%; LVT – 35,2%; Alentejo – 6%; Algarve – 9,5%; RAM – 6% e Multiregionais – 10%. Mantém-se, assim, a supremacia de Lisboa e Vale do Tejo, logo seguida da Região Norte (cfr. ponto 12.3.3.2.-B2.3)).

7. A introdução da variante n.º de habitantes por região leva-nos, no entanto, a conclusões diferentes:

   - A média nacional em termos de investimento/habitante é de aproximadamente 88 contos, encontrando-se as Regiões Norte e Centro abaixo desta média e a RAM e o Algarve, significativamente acima da mesma.

   - Em termos de comparticipação da UE/habitante, a média nacional é de 60 contos, mantendo-se muito acima da média a RAM e o Algarve e abaixo da média as regiões Norte e Centro (cfr. ponto 12.3.3.2.-B2.3).

8. A análise da contabilização das verbas do FC na DGDR permitiu constatar que apenas são espelhadas na conta de gerência desta entidade as verbas nacionais e comunitárias destinadas ao projecto "Assistência Técnica do FC" do qual é executora. As verbas oriundas da UE e destinadas aos restantes executores, muito embora sejam depositadas na conta aberta na Direcção-Geral do Tesouro (DGT), movimentada por ordem da DGDR, não se encontram reflectidas na conta de gerência. A DGDR continua a considerar que as referidas verbas não devem constar do mapa da conta de gerência, não tendo dado seguimento à recomendação que lhe foi feita no relatório da conta de gerência de 1995 (cfr. ponto 12.3.3.2.-B3).

9. O manual do FC é omisso quanto às acções a desenvolver e às metodologias a seguir, no âmbito do controlo de 1º nível, pelos diversos Interlocutores Sectoriais (IS), tendo cada Interlocutor adoptado os procedimentos que entendeu como ajustados (cfr. ponto 12.3.3.2.-B3).

10. A análise da síntese dos controlos realizados pelos diferentes níveis revela que, até final de 1998, foram auditados 77 projectos que representam um investimento actualizado de 536 980 035 contos, os quais correspondem a 51% do total dos projectos e 62 % do total do investimento aprovado neste mesmo período, o que pode considerar-se razoável (cfr. ponto 12.3.3.2.-B4).

Recomendações

1. Face às insuficiências detectadas no âmbito do controlo de 1º nível e à divergência dos procedimentos adoptados pelos IS, a legislação relativa a fiscalização e controlo deverá ser regulamentada no tocante ao exercício do controlo financeiro e físico, incluindo o controlo técnico dos projectos, designadamente quanto à delimitação do respectivo conteúdo.

2. Devem ser clarificados os tipos de acções a desenvolver por cada interveniente no controlo (fronteiras entre os diferentes níveis de controlo), bem como definidas técnicas e

metodologias de controlo que garantam o funcionamento de forma articulada e coordenada do sistema de controlo aos diferentes níveis.

3. Deverão ser evidenciadas, através de relatório ou de outro documento, todas as acções de controlo "in-loco" dos IS aos projectos ou outras, quer se trate de uma análise física ou financeira, devendo os mesmos ser dados a conhecer à DGDR.

4. Deverão ser enviados aos executores e a outras entidades nele especialmente interessadas todos os relatórios das auditorias realizadas.

5. Na insuficiência de recursos humanos, deve ser permitida ao IS a utilização de verbas da assistência técnica para contratar com empresas a realização de auditorias aos projectos ou equacionar a hipótese de recorrer às inspecções das respectivas tutelas, caso estas possuam os meios necessários.

6. A conta de gerência da DGDR deverá espelhar todas as verbas do Fundo de Coesão por ela movimentadas através da conta aberta na DGT.

5. Sistema de Gestão e Avaliação do Controlo Interno do FEDER

Conclusões

1. O montante de aprovações da comparticipação comunitária FEDER até 1997 (1 660 244 951 contos) representou 88% do total da comparticipação comunitária FEDER programada para a totalidade do QCA II (1 890 798 401 contos), o que indicia uma execução financeira até ao final de 1999 elevada (cfr. ponto 12.3.4.2 A2)

2. Na conta bancária – Conta FEDER – aberta na CGD, constituíram-se durante 1997 e 1998 saldos devedores que foram originados em transferências a favor das IO.

   Conforme informação da DGDR, as quebras subjacentes à constituição destes saldos devedores foram provocadas por diferimentos de receita causados por atrasos nas transferências comunitárias, decorrentes do retardamento do processo de decisão de reprogramação por parte da Comissão Europeia (cfr. ponto 12.3.4.2 A3).

3. O valor dos juros gerados pela Conta FEDER, desde a sua abertura até 31/12/98, foi de cerca de 4 757 454 contos.

   Destes juros só 930 500 contos foram objecto de inscrição, nos orçamentos e nas contas de gerência da DGDR de 1996, 1997 e 1998, respectivamente, 250 500, 310 000 e 370 000 contos, não tendo sido inscritos juros no total de 3 826 954 contos, durante os anos de 1995 a 1998.

   A não contabilização de juros no valor de 3 826 954 contos, durante os anos de 1995 a 1998, é contrária ao princípio da plenitude orçamental consagrado no nº 1 do artº 3º da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro, que a conta deve espelhar (cfr. ponto 12.3.4.2 A3).

4. Os juros gerados pela Conta FEDER financiaram em 1996, 1997 e 1998 despesas relativas a pagamentos de vencimentos (930 500 contos), a projectos do QCA I (2 231 851 contos) e a

juros consequentes de saldos devedores constituídos na mesma conta (283 794 contos), num total de cerca de 3 446 145 contos.

Estas despesas, com excepção das relativas a pagamentos de vencimentos (930 500 contos), foram efectuadas sem base legal e sem se encontrarem orçamentadas, facto que contraria o disposto no nº 2 do artº 18 da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro (cfr. ponto 12.3.4.2 A3).

5. A DGDR não tem reflectido na sua conta de gerência as verbas FEDER oriundas da CE e transferidas da DGT para a DGDR, nem as transferências da DGDR para as diversas IO, procedimento que viola as Instruções do Tribunal de Contas aplicáveis (cfr. ponto 12.3.4.2 A3).

6. A IGF, no exercício das suas funções de controlo de alto nível, delineou uma estratégia de implantação e operacionalização do Sistema Nacional de Controlo do QCA II. No âmbito da concretização dessa estratégia, a IGF detectou na 1ª e 2ª fases (ocorridas em 1995) alguns pontos fracos dos quais se salientam:

   - A ausência de competências dos organismos de 2º nível (DGDR e IGAT) para procederem a verificações cruzadas;
   - A falta dos recursos humanos necessários ao cumprimento capaz dessa atribuição nos mesmos organismos;
   - A necessidade de um diploma legal que defina um sistema de informação entre os diversos níveis de controlo e intervenientes no sistema de gestão do QCA II.

   Embora a Inspecção-Geral das Finanças (IGF) tenha dado conhecimento destes factos ao Ministro das Finanças, bem como aos membros do Governo com responsabilidades de direcção ou tutela sobre os organismos intervenientes na gestão e controlo do QCA II, destes três pontos só o primeiro foi ultrapassado, em 1998, com a publicação do Decreto-Lei nº 208/98, de 14 de Julho, que alterou o Decreto-Lei nº 99/94, de 19 de Abril.

   Esta situação é preocupante, tendo em atenção que o artº 3º do Regulamento nº 2064/97 estabelece níveis mínimos de controlo em todas as Intervenções Operacionais até à data de encerramento do QCA II (5% da despesa total elegível) que a não serem atingidos poderão inviabilizar pedidos de pagamento de saldos finais (cfr. ponto 12.3.4.2 B1.1).

7. O controlo de 2º nível exercido pela DGDR e Inspecção-Geral da Administração do Território (IGAT), pese embora a utilização de critérios de selecção determinados e a articulação integrada do planeamento do controlo com a IGF, é manifestamente reduzido, o que pode ser explicado pela escassez de recursos humanos nestas duas entidades (cfr. ponto 12.3.4.2 B2).

8. O sistema de controlo interno instituído na Intervenção Operacional (IO) Lisboa e Vale do Tejo (LVT), no que respeita ao processo de análise e aprovação de candidaturas seleccionadas, bem como à análise de pedidos de pagamento, está assente num Regulamento Interno e segundo procedimentos que permitem assegurar operações de registo em tempo útil, rapidez nas decisões e igualdade de tratamento (cfr. ponto 12.3.4.2 C1.1).

9. No que respeita ao controlo de 1º nível exercido pela IO LVT, verificou-se, relativamente ao Sub-Programa A (Junta Metropolitana de Lisboa), a concretização de acções de controlo a 32

projectos, o que corresponde a 47,8% do total dos projectos aprovados no âmbito deste Sub-Programa, e, no que respeita aos Sub-Programas B e C, a concretização de acções de controlo a 111 projectos, o que representa cerca de 32% do total dos projectos financiados por estes Sub-Programas (cfr. ponto 12.3.4.2 C1.2).

10. No âmbito do controlo de 1º nível exercido pela IO Ambiente, realizaram-se acções de controlo a 152 projectos, o que representa cerca de 60% do total dos projectos financiados pelas Medidas 1 e 3 geridas directamente pelo gestor (cfr. ponto 12.3.4.2 C2.2).

11. Relativamente ao Programa Específico de Desenvolvimento da Região Autónoma dos Açores II (PEDRAA II) e na amostra seleccionada, feita a análise do tempo despendido entre a data da apresentação das listagens de despesas pelos promotores e a efectivação dos pagamentos, verificou-se um tempo médio de 115 dias, o que se considera um período muito alargado se levarmos em linha de conta os tempos médios de pagamento verificados na amostra relativa às outras duas IO objecto desta auditoria, Programa Operacional da Região de Lisboa e Vale do Tejo e IO Ambiente, que foram, respectivamente, 59 e 21 dias.

    Embora a dimensão da amostra não permita, por si só, fazer extrapolações relativamente a esta morosidade, o referido sobre este assunto nas actas nºs 2 e 4 relativas, respectivamente, às reuniões da Associação de Municípios da Região Autónoma dos Açores, de 06/05/98 e 24/07/98, indicia uma generalização dos atrasos dos reembolsos às autarquias desta Região (cfr. ponto 12.3.4.2 C3.1).

12. No que respeita ao controlo de 1º nível do PEDRAA II, verificou-se que o número de projectos controlados é manifestamente insuficiente face ao total dos projectos financiados pelo FEDER (2,5%) (cfr. ponto 12.3.4.2 C3.2).

    Quanto ao controlo de 2º nível do PEDRAA II, no que respeita às competências atribuídas nesta matéria à Inspecção Administrativa Regional, não se encontraram evidências do exercício do mesmo (cfr. ponto 12.3.4.2 C3.2).

Recomendações

1. De futuro, a DGDR deverá escriturar integralmente na sua conta de gerência os juros gerados pela Conta FEDER.

2. Igualmente deverá a DGDR reflectir na sua conta de gerência as verbas FEDER oriundas da CE e transferidas da DGT para a DGDR, bem como as transferências desta para as diversas IO.

3. Os organismos responsáveis pelos diferentes níveis de controlo deverão ter em conta o estipulado no artº. 3º do Regulamento (CE) nº 2 064/97, de 15 de Outubro.

4. Deverá ser ponderada a publicação da Portaria prevista no nº 1 do artº. 43º do Decreto-Lei nº 99/94, de 19 de Abril, na redacção dada a este diploma pelo Decreto-Lei nº 208/98, de 14 de Julho.

5. Deverá igualmente ser ponderada a publicação da legislação específica prevista no nº 10 do artº. 41º do Decreto-Lei nº 99/94, de 19 de Abril, na redacção dada pelo Decreto-Lei nº 208/98, de 14 de Julho.

6. Deverá ainda ser ponderado o reforço dos meios humanos afectos ao controlo de 2º nível, de molde a conseguir-se uma maior cobertura e eficiência deste.

7. Relativamente ao PEDRAA II, devem ser acelerados por parte da Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública os reembolsos correspondentes aos pedidos de pagamento das Autarquias (promotores/beneficiários), de modo a evitar-se atrasos na execução física dos empreendimentos e potenciais problemas de tesouraria.

8. A Inspecção Administrativa Regional deve assegurar o exercício das funções de controlo de 2º nível ao PEDRAA II que lhe foram cometidas pela Resolução nº 73/94, de 19 de Maio, do Governo Regional.

9. Deverá ser ponderada a dinamização do controlo de 1º nível efectuado pelo DREPA ao PEDRAA II, eventualmente com recurso à contratação de recursos humanos ou à aquisição de serviços de auditoria externa.

Pesem embora todos os esforços realizados no quadro actual do Sistema Nacional de Controlo dos Fundos Comunitários, continua a justificar-se, no âmbito e em resultado das negociações da Agenda 2000 na Cimeira de Berlim, a definição de um conjunto de regras mínimas disciplinadoras da articulação e circulação da informação nos diferentes níveis de controlo, como suporte de controlo estrutural do próximo QCA.

SUBSECTOR SEGURANÇA SOCIAL

XIII – SEGURANÇA SOCIAL

A) Âmbito da Verificação

Na elaboração do Parecer sobre a Conta da Segurança Social (CSS), a análise temática e o controlo exercido centraram-se especialmente nos seguintes aspectos:

1. Enquadramento legislativo nos domínios orçamental, bem como composição da Conta, em termos de demonstrações financeiras e do processo de consolidação.

2. Análise da execução orçamental, incidindo sobre a situação e evolução das receitas e despesas, inclusive em termos de percentagem do PIB e de cotejo internacional, conforme decorre da CEO. A execução orçamental foi ainda abordada na óptica do financiamento do sistema de Segurança Social e dos regimes que o integram, com destaque para o papel do Estado "versus" regime geral, acção social, emprego, formação profissional e Rendimento Mínimo Garantido, bem como avaliação da natureza e grau de fidedignidade dos saldos de execução orçamental.

3. Exame do Balanço e DRL consolidados, por via do comportamento evidenciado pelas principais massas patrimoniais: Activo, Passivo e Situação Líquida; bem como das suas rubricas mais significativas, nomeadamente disponibilidades financeiras, créditos a curto, médio e longo prazos, imobilizações financeiras e reservas, antecedido por uma exploração mais detalhada do método de consolidação adoptado.

4. Avaliação da situação das dívidas de contribuintes, não deixando no entanto de se fazer referência à dívida imputada ao Estado pelo não cumprimento da actual LBSS, bem como à persistência de outras dívidas, que, mantendo-se no sistema, revelam situações institucionais de complexa resolução. Quanto às primeiras, procurou fazer-se a ponte com a auditoria específica sobre a matéria, oportunamente realizada pelos serviços do TC, bem como avaliar-se, tomando como base fundamental a CSS, mas à luz dos dados disponíveis e informações entretanto recolhidas, o impacte de curto prazo das principais medidas de combate à dívida, com destaque para os acordos de regularização firmados no contexto do denominado "Plano Mateus".

No domínio dos patrimónios financeiro e imobiliário, mantém-se em evidência o papel fulcral do FEFSS que, apesar de não estar formalmente integrado no sistema de segurança social propriamente dito, é o actual repositório da maior parte dos respectivos investimentos financeiros e destinatário exclusivo do produto das alienações de bens imobiliários que tem sido prosseguida. Os activos desta natureza remanescentes no sistema foram abordados sob o ângulo da potencialidade que ainda encerram como origem de fundos para o FEFSS, no pressuposto da manutenção da referida política.

B) Conclusões e recomendações

1. Sistema de Segurança Social - Processo Orçamental

Apesar do referido em sucessivos Pareceres, não se têm registado alterações sensíveis no quadro que rege e nas práticas que caracterizam o funcionamento do sistema em termos orçamentais e de controlo, tendo-se avançado, apenas, no plano das intenções, pelo que:

1. Mantém-se o desajustamento no que respeita ao quadro normativo que rege o processo orçamental e a respectiva execução, nomeadamente a divergência dos princípios subjacentes ao PCISS quando em confronto com a LEOE, não se cingindo o problema ao facto de certas características próprias da Segurança Social não se encontrarem protegidas em termos da legislação de nível superior das Finanças Públicas portuguesas, pois as normas particulares que regem o sector neste domínio não podem ficar alheias a eventuais ajustamentos, nomeadamente quando está em causa uma melhor gestão e transparência de processos, bem como um controlo mais apurado da aplicação dos dinheiros públicos (cfr. ponto 13.1.4);

2. Quanto ao modelo contabilístico do sistema não houve, até ao momento, qualquer alteração, em termos de adaptação ou evolução dos princípios contabilísticos que enformam o PCISS, desde a sua entrada em vigor em 1 de Janeiro de 1988, pelo que se tem acentuado a sua desarmonia quando em confronto com os princípios contabilísticos geralmente aceites em Portugal (cfr. ponto 13.1.4).

Como factores que eventualmente poderão contribuir para a resolução destas questões continuam a evidenciar-se os efeitos potenciais das seguintes medidas legislativas:

- ◊ Publicação, a 2 de Junho, do Despacho n.º 1208/97, de 10 de Março, do Ministro das Finanças, que visou criar as condições para reformular a actual LEOE;
- ◊ Publicação do Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro, que aprovou o POCP (Plano Oficial de Contabilidade Pública), pressupondo a revogação, ou, pelo menos, adaptação, do PCISS.

Neste contexto, o Tribunal **recomenda que**:

a) Quanto à contabilidade orçamental, se introduzam as adaptações necessárias no sentido de permitir uma orçamentação assente no cumprimento das regras de unidade e universalidade, propiciadoras de um acompanhamento sistemático e sucessivo, em obediência ao cumprimento das regras e princípios da gestão orçamental;

b) Devem destrinçar-se os compromissos, processamentos e pagamentos, por forma a viabilizar uma contabilidade de caixa em termos efectivos;

c) Na Conta de Execução Orçamental o respectivo saldo seja real e efectivo e não convencionado como até aqui, dado que é calculado a partir de simples operações aritméticas efectuadas a partir dos valores de determinadas rubricas do balanço do ano anterior; mas, para isso, esta demonstração financeira teria de admitir a extensão do conceito de "gerência" ao registo das despesas;

d) Em consonância com o estabelecido no POC e no POCP, o PCISS siga o princípio da especialização ou do acréscimo no que respeita às contribuições, que constituem, como se sabe, a maior parte dos proveitos do sistema, evitando-se, assim, que se elabore uma "Demonstração de Resultados Líquidos" concebida com base em princípios divergentes, no que respeita aos proveitos (contribuições) e custos, o que introduz uma distorção nos resultados evidenciados;

e) Deve rever-se a contabilização do imobilizado, provisões, reservas, resultados, bem como a movimentação inerente às operações de consolidação.

2. O Orçamento e a Conta

1. Na LOE/97 e no que respeita especificamente à segurança social merecem destaque como inovação as disposições que se referem aos temas seguintes:

   - Previsão de uma dotação orçamental para o INOFOR (Instituto de Inovação para a Formação), implicando uma nova distribuição da proporção da taxa social única que se destina à política de emprego e formação profissional (art.º 6.º e art.º 24º);
   - Quanto ao rendimento mínimo garantido, a entrada em funcionamento pleno, a partir do segundo semestre de 1997, implicou um incremento orçamental em relação ao ano transacto de 3,5 milhões de contos para 25,3 milhões de contos (art.º 27.º);
   - Afectação ao *"desenvolvimento da reforma da segurança social"*, de uma dotação orçamental especifica de 100 mil contos (art.º 28.º);
   - Autorização legislativa conferida ao Governo para rever a situação perante o IRC dos rendimentos das aplicações financeiras do FEFSS e dos fundos de capitalização geridos pelo IGFSS, medida que vinha, na parte que respeita ao FEFSS, ao encontro de recomendação expressa do Tribunal de Contas em anteriores Pareceres, em paralelismo com a isenção fiscal dos fundos de pensões de natureza privada, autorização que, no entanto, não foi concretizada (art.º 58.º);
   - Possibilidade de devolução às IPSS e SCML de parte do IVA suportado em relação à aquisição de bens e serviços (art.º 35.º);

- Admissibilidade da anulação dos créditos adquiridos ao IGFSS até ao valor de 1,5 milhões de contos (art. 60.º) (cfr. ponto 13.2.1).

Quanto ao rendimento das aplicações financeiras do FEFSS, **o Tribunal reitera a recomendação** de que, garantidos os mesmos requisitos, seja estabelecido um paralelismo com os fundos de pensões de natureza privada em matéria de isenção fiscal, **estendendo-a** aos fundos de capitalização geridos pelo IGFSS.

2. Quanto aos mapas orçamentais, nota-se o seguinte:

   - Nas transferências correntes (receitas), dadas as diversas lógicas de financiamento subjacentes, introduz-se a imputação da transferência do OE aos diversos subsistemas ou regimes a que se destina, valor que, no antecedente, surgia em bloco;
   - Quanto às despesas correntes, regista-se o reflexo da extinção dos subsídios de nascimento, abono de família, de aleitação e de casamento, substituídos por uma única prestação social, integrada no grupo "Infância e Juventude", e designada por "Abono de família e prestações familiares", com diversos patamares em função do rendimento familiar evidenciado nas respectivas declarações fiscais (cfr. ponto 13.2.2).

3. O Decreto-Lei n.º 138/97, que contém as disposições necessárias à execução do OSS/97, foi publicado aos 3 de Junho e, nos termos do seu art.º 16.º, produz os seus efeitos desde 1 de Janeiro de 1997, tendo, como, aliás, nos anos anteriores, decorrido certo período durante o qual a execução orçamental se efectuou sem que vigorasse a legislação necessária para tal efeito (cfr. ponto 13.2.3).

4. Com base no Despacho do Ministro das Finanças que deu origem à Declaração, oriunda do IGFSS, n.º 6/97, de 24 Julho de 1997 (publicada no DR n.º 199, I Série – B, De 29 de Agosto), foi realizada a transferência para o FEFSS de 100 milhões de contos, tendo como inscrição orçamental na receita o "saldo do ano anterior", valor que não tem qualquer correspondência com o saldo da CEO do ano anterior, o que revela falta de consistência e rigor orçamentais. Por outro lado, mais uma vez se levanta a questão das alterações orçamentais serem tão tardiamente despachadas e publicadas, configurando-se, neste caso, uma infracção ao disposto no art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 75/95, de 15 de Abril (cfr. ponto 13.2.4).

5. Dando cumprimento a recomendação do TC, o IGFSS tinha apresentado, em 1996, autonomamente às demonstrações financeiras globais, as peças finais relativas às Caixas de Previdência designadas por não articuladas (que não integram o OSS nem seguem o PCISS); mas, no exercício ora em análise, sendo omitidas do relatório sintético e mapas anexos à CSS, figuram, apenas, no relatório analítico sobre a mesma Conta. Parece, porém, mais correcto o procedimento adoptado na CSS/96 (cfr. ponto 13.2.5).

3. Execução Orçamental

1. O total das receitas cobradas e transferências obtidas (onde pontificam as contribuições e as transferências do OE), no valor de 1.965,8 milhões de contos, excedeu o valor orçamentado em quase 46 milhões de contos, ou seja, com um excesso percentual de cerca de 2,4 %. Para este resultado contribuíram maioritariamente as receitas correntes, 120,6 milhões de contos,

e, em proporção mínima, 3,5 milhões de contos, as transferências correntes, enquanto as receitas de capital e, especialmente, as transferências de capital se situaram abaixo dos valores orçamentados, respectivamente com (-) 9,2 e (-) 69,0 milhões de contos (cfr. ponto 13.3.1.1).

2. O total das receitas do sistema registou uma variação positiva, tanto em termos absolutos como em termos relativos, respectivamente, de cerca de 137,1 milhões de contos e 7,5 %, em correlação estreita com a evolução nas receitas e transferências correntes, pese embora o decréscimo nas receitas e, particularmente, nas transferências de capital, dado o efeito de um menor volume de transferências com origem no Fundo Social Europeu (cfr. ponto 13.3.1.2).

3. As despesas processadas, 1.920,7 milhões de contos, ficaram aquém do orçamentado em cerca de 99,8 milhões de contos, ou seja, um desvio de (-) 4,9 %, com o seguinte comportamento quanto às respectivas componentes, as quais apresentam um padrão de execução de certo modo semelhante ao exercício transacto:

   - As despesas correntes apresentaram uma execução de 98,2 %, com um desvio de cerca de (-) 30,0 milhões de contos;
   - As despesas e transferências de capital evidenciaram uma execução, respectivamente, de 55,8 % e 65,8 %, com desvios correspondentes, em valores absolutos, de (-) 11,5 e (-) 58,2 milhões de contos;
   - Quanto às transferências correntes, a respectiva execução corresponde praticamente aos valores orçamentados, aliás, como aconteceu em 1996 (cfr. ponto 13.3.2.1).

4. De 1996 para 1997 as despesas processadas sofreram um acréscimo de 9,6 %, valor que superou o exercício transacto em quase 168 milhões de contos. O padrão de distribuição desta evolução por grandes grupos de despesas, que em 1996 apresentava uniformidade no crescimento, concentrou-se, em 1997, nas despesas e transferências correntes, ambas com acréscimos próximos dos 100 milhões de contos, o que explica o declínio nas despesas e transferências de capital (cfr. ponto 13.3.2.2).

5. Ao abrigo da LBSS, alguns serviços da superestrutura administrativa da Segurança Social tinham, até 1995, uma cobertura partilhada das respectivas despesas pelo OE e OSS por via de dotações orçamentais directamente imputadas, estando então incluídas no perímetro de consolidação. A partir de 1996 passaram a ser indirectamente financiados pelo PIDDAC, incluído nas dotações imputadas ao IGFSS, que em 1997 corresponderam a 569,3 milhares de contos, com uma realização global de 86,4 % (cfr. ponto 13.3.2.3.1).

6. Dos 100 mil contos orçamentados para fins de "Reforma da Segurança Social" a execução orçamental foi de apenas 51,2 %, com as seguintes particularidades:

   - A Direcção Geral dos Regimes, com uma dotação de 20 mil contos, apenas concretizou 7,2%, facto para o qual não foi apresentada qualquer justificação;
   - Quanto ao Departamento de Estudos (31 mil contos) a realização de 31,9 % foi justificada pelo facto de se tratar de um serviço em fase de implementação. Note-se que os valores aplicados referem-se, em parte significativa (cerca de 8.000 contos), a iniciativas directamente ligadas ao rendimento mínimo garantido;

- A dotação mais importante (49 mil contos) e que apresenta o maior índice de utilização foi destinada à Inspecção Geral, aplicada predominantemente em despesas com pessoal, nomeadamente ajudas de custo. Questionado o serviço, as justificações avançadas e a cobertura legal que possa ser emprestada a este procedimento não prejudicam o comentário de que esta dotação deveria ser canalizada para despesas cuja inserção na "reforma da segurança social" fosse mais evidente;
- Em contraste, as despesas realizadas em 1997 com a Comissão do Livro Branco e o Organismo Nacional de Informática, respectivamente nos valores de 44,3 e 55,5 milhares de contos, foram suportadas como valores correntes do sistema, ou, mais concretamente, liquidadas pelo IGFSS e imputadas à rubrica "Administração" nas contas deste Instituto, quando estavam, quase por definição, directamente ligadas à reforma (cfr. ponto 13.3.2.3.2).

7. Verifica-se que as receitas superaram as despesas em cerca de 45,1 milhões de contos, valor próximo do de 1995, mas inferior a 1996 (75,8 milhões de contos). Para obter este resultado o contributo essencial vem do OE, devendo, no entanto, prevenir-se uma leitura apressada destes indicadores, dado serem uma resultante dos balanceamentos financeiros dos vários subsistemas que integram a segurança social, cada um com a sua lógica de financiamento (cfr. ponto 13.3.3).

8. As contribuições continuam a ser a principal fonte de financiamento do sistema de segurança social, tendo em 1997 atingido o valor (efectivamente cobrado) de 1.372,7 milhões de contos, representando cerca de 91,9 % das receitas correntes e 69,8 % das receitas e transferências incluídas na CEO (cfr. ponto 13.3.4.1).

9. As transferências do OE, via Ministério da tutela, em 1997, atingiram o valor de 365,0 milhões de contos, não esgotando, no entanto, o apoio do Estado ao sistema (cfr. ponto 13.3.4.1).

10. Do lado da despesa e considerando-se o quinquénio 1993-1997, a evolução encontrada revelou uma relativa estabilização em temos de proporção, sobressaindo, obviamente, a participação das pensões, cuja posição oscilou entre os 56,1 %, em 1993, e os 59 %, em 1994, com tendência descendente a partir deste último ano (57,1 % em 1997, para um valor de 1.097,2 milhões de contos). Apresentam tendência para descida os valores atribuídos a subsídios de desemprego e doença, para estabilização os relativos ao abono de família e prestações familiares que lhe sucederam, bem como "Administração", mas tendência de crescimento os respeitantes a "Acção social" e transferências correntes para formação profissional. As transferências de capital para este mesmo fim, com base no apoio do Fundo Social Europeu, denotam irregularidade, ainda que com tendência para descida. Destaca-se, ainda, das séries apuradas, como excepção, o valor respeitante às transferências para o FEFSS, registadas em 1997 (cfr. ponto 13.3.4.1).

11. As taxas médias de crescimento anual das variáveis mais significativas da CSS no período 1993/97, suscitam as seguintes observações:

- A taxa das receitas, 6,2 %, situou-se um pouco acima da das despesas, que foi de 5,8 %;
- A taxa de crescimento das contribuições, 6,3 %, aproxima-se, dado o peso que representam no conjunto, do mesmo indicador quanto às receitas, enquanto que o apoio do OE cresceu de forma mais acentuada, isto é, 11,9 %;

- Quanto às prestações sociais e transferências, apresentam-se nitidamente acima da média as taxas das despesas em acção social (9,3 %) e as das transferências correntes destinadas a formação profissional (17,4 %);
- Um pouco acima da média quanto às despesas, mas paralelamente às receitas totais e contribuições, situa-se a taxa relativa às pensões (6,2 %);
- Abaixo da taxa média apresentam-se os subsídios de desemprego, de doença e as despesas de administração do sistema;
- Quanto às transferências de capital para formação profissional oriundas do Fundo Social Europeu, cuja evolução denota extrema irregularidade, apresentam uma tendência clara para descida, pois a respectiva taxa de evolução média anual é de (-) 10,3 %, no período considerado (cfr. ponto 13.3.4.1)

12. Com referência ao PIB, verifica-se que as contribuições depois de terem perdido importância de 1990 para 1994, recuperaram nos últimos 4 anos, atingindo 7,7 % em 1997. As transferências do OE são as que maior incremento revelam: de 0,6 % em 1990 para 1,5 % em 1994 e 2,0 % em 1997. No tocante às despesas e transferências, é de registar o pequeno incremento nos últimos anos na rubrica "Pensões" (de 6 % em 1994 para 6,1 % em 1997), o decréscimo nos "Subsídios de desemprego" e a subida na "Acção Social". Esta evolução permitiu que em 1997 as transferências para o FEFSS atingissem 0,6 % do PIB (cfr. ponto 13.3.4.1).

13. A CSS admite 6 regimes de segurança social e situações assimiláveis, a saber: regime geral (RG), regimes não contributivos e equiparados (RNCE), acção social (AS), Regime Especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas (RESSAA), Rendimento Mínimo Garantido (RMG), DAFSE (FSE) e "diversos", como grupo residual, cuja natureza, de modo geral, levaria a incluir as respectivas despesas na acção social. Para a cobertura das suas despesas os regimes definidos são abastecidos por quatro fontes de financiamento: receitas do próprio regime geral, Estado, exterior e Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, que em 1997, contribuíram para as receitas do sistema, respectivamente nas proporções de 76,3 %, 18,8 %, 3,9 % e 0,9 % (cfr. ponto 13.3.4.2).

14. O Fundo de Socorro Social foi englobado neste último conjunto, na medida em que, de um total de 3.218 milhares de contos de receita, 2.966 foram provenientes da SCML. Tratando-se de uma entidade com autonomia administrativa e financeira, constituída numa conjuntura diversa da actual, o seu enquadramento, modo e características de funcionamento, conduzem a que o Tribunal seja de opinião que a sua manutenção como fundo autónomo não se justifique, devendo integrar plenamente, de direito como já se observa de facto, o IGFSS (cfr. ponto 13.3.4.2.1).

15. Quando em cotejo com o PIB, o peso das contribuições para a segurança social, é mais reduzido no nosso País do que o verificado na generalidade dos países da União Europeia. Na maior parte desses países a maioria das contribuições cabe à entidade patronal, tendo, em Portugal, estas estabilizado, nos últimos 7 anos, à volta dos 5 % do PIB, o que está de acordo com a evolução registada na média da UE, onde, apesar das situações díspares existentes, essas contribuições estabilizaram em 6,9 % do PIB entre 1990 e 1996 (cfr. ponto 13.3.4.2.1).

16. As transferências do OE (incluindo PIDDAC) distribuem-se por todos os regimes, incluindo uma pequena proporção para o regime geral, destinada à cobertura das despesas do regime

especial dos ferroviários (não contributivo, apesar de englobado no regime geral). A importância relativa destas transferências (incluindo PIDDAC) é, no entanto, extremamente relevante quanto às receitas canalizadas para os regimes não contributivos (incluindo o RMG), RESSAA e Acção Social, atingindo 100 % no primeiro caso, 89,9 % quanto ao RESSAA e 84,5 % quanto à acção social, indo, em grande parte, ao encontro do estabelecido na LBSS quanto às obrigações de financiamento por parte do Estado. Neste particular, reitera-se a tese de que o RESSAA, sendo um regime não contributivo, deveria ter uma cobertura total por parte do Estado (cfr. ponto 13.3.4.2.2).

17. As transferências do exterior dizem respeito, na sua maior parte, a apoios à formação profissional oriundos do FSE (128,3 milhões de contos), seguindo-se as transferências da Comissão Europeia como compensação para os encargos com a isenção contributiva (10,4 milhões de contos) (cfr. ponto 13.3.4.2.2).

18. Os meios financeiros gerados pelo sistema atingiram cerca de 1.500 milhões de contos, apresentando os seguintes contornos, ao comparar-se 1996 e 1997:

    - A geração de fundos do regime geral cresceu cerca de 10,6 %, enquanto as despesas que lhe são imputadas aumentaram em 11,4 %;
    - Os valores transferidos do regime geral para o RESSAA, Acção Social e DAFSE (FSE) registaram uma tendência descendente;
    - No entanto, o conjunto "diversos" evoluiu em sentido contrário, dado que as transferências para o INATEL passaram de 970 para 1922 milhares de contos;
    - Assim, apesar do relativo aumento das despesas do próprio regime, a conjugação da evolução positiva das receitas com o decréscimo dos apoios a outros regimes, permitiu o reforço, em 1997, do saldo do regime relativamente ao ano transacto (cfr. ponto 13.3.4.2.2).

19. Quanto às transferências provenientes da SCML (incluindo FSS), tendo atingido 18,6 milhões de contos, revestem-se de uma significativa importância no que respeita ao financiamento da Acção Social (cfr. ponto 13.3.4.2.2).

20. A estrutura de financiamento da acção social apresenta características muito semelhantes em 1996 e 1997, podendo notar-se que:

    - O financiamento do OE representou cerca de 84,5 % das despesas com acção social de 1997;
    - O apoio da SCML, que foi de 13,5 milhões de contos, representou 11,1 %;
    - Os investimentos repartiram-se pelo apoio do PIDDAC-OE, PIDDAC-OSS e PIDDAC-FEDER, tendo sido superiores a 9 milhões de contos em 1997 (cfr. ponto 13.3.4.2.4).

21. Os valores apurados permitem referir que as políticas de apoio ao emprego e formação profissional representam quase 180 milhões de contos, ou seja, cerca de 9,3 % do total das despesas e transferências incluídas na CSS/97. As fontes externas, com destaque para o FSE, financiaram cerca de 54,9 % do total destas despesas, enquanto ao regime geral foram imputados cerca de 44,5 %, restando apenas uma pequena parcela de 0,6 % que incumbiu ao OE (cfr. ponto 13.3.4.2.5).

22. O RMG (Rendimento Mínimo Garantido) tem a particularidade de associar uma prestação pecuniária a objectivos de inserção social. O TC tem em curso uma auditoria ao funcionamento do RMG, na sequência de um primeiro trabalho de campo que decorreu nos meses de Junho e Julho de 1997, do qual se pode constatar que existiam, à época, estrangulamentos na implementação da medida no domínio dos meios humanos, execução física e financeira e nos aspectos gerais de funcionamento e controlo, sendo de realçar a utilização frequente de meios humanos e financeiros afectos ao regime geral, originando impactes negativos nas tarefas correntes e distorções orçamentais. O Tribunal **recomenda que** os custos inerentes ao funcionamento do RMG sejam rigorosamente imputados à respectiva dotação (cfr. ponto 13.3.4.2.6).

23. Como tem vindo a ser referido nos diversos Pareceres, incluindo o presente, a matéria relativa aos saldos de execução orçamental e respectiva metodologia de apuramento, tanto nos Orçamentos como nas Contas, é, indubitavelmente, um dos pontos fracos quanto ao modelo contabilístico do sector, aspecto que se reflecte negativamente nas respectivas demonstrações financeiras e, também, no desenvolvimento analítico da Conta quanto aos regimes, a qual partiu em 1996 de um pressuposto irrealista quanto aos saldos iniciais, destacando-se no regime geral que o saldo final de 1996, 60,3 milhões de contos, não corresponde ao saldo inicial de 1997, 100 milhões de contos, enquanto no RMG o saldo de 1996, 3,1 milhões de contos não está explicitado como inicial em 1997, escamoteando-se a sua aplicação ou destino. Situações semelhantes surgem nos "regimes" FSE/DAFSE e "diversos", factos que, indiciando e prefigurando, por um lado, violações da legislação orçamental, por outro, desvalorizam a análise do financiamento dos regimes inserida nas Contas desde 1996 (cfr. ponto 13.3.4.2.7).

4. Balanço e Demonstração de Resultados

1. Estas demonstrações financeiras resultam de um processo de consolidação, cuja preparação inclui um conjunto de ajustamentos de regularização e consolidação, parte dos quais vertidos em verbetes de lançamento, os quais alteram o "agregado" obtido a partir dos dados contabilísticos base recebidos pelo IGFSS das diversas instituições que integram o universo de consolidação. Quanto a este conjunto de procedimentos, o Tribunal **recomenda**:

    a) De acordo com as práticas contabilísticas geralmente aceites e de modo a evidenciar, de forma clara e objectiva, as operações de consolidação efectuadas e a permitir o seu controlo por qualquer entidade competente para o efeito, designadamente o Tribunal de Contas, todos esses ajustamentos e correcções deverão ser discriminados e suficientemente justificados em documento organizado para o efeito, o qual deve ser conservado pelos mesmos prazos aplicáveis à contabilidade propriamente dita. **É, até, recomendável** que seja elaborado um "Manual de Consolidação" integrando todos os procedimentos seguidos;

    b) A manter-se a existência de dois tipos de ajustamentos e regularizações, uns e outros evidenciados em adequados documentos de suporte nos termos antes referidos, os mesmos deveriam, ainda, ser matéria de mapa demonstrativo a inserir no relatório anexo à CSS, que evidenciasse o "agregado" das contas parcelares, e todos os ajustamentos e correcções efectuados, sem excepção (cfr. ponto 13.4.1).

2. Como vem sendo norma, de acordo com as regras contabilísticas adoptadas, verifica-se que a alteração mais significativa, em consequência dos referidos lançamentos de consolidação, diz respeito ao Passivo e Situação Líquida, na sua componente "Reservas", sendo explicada pela transferência do saldo da rubrica "IGF C/Contribuições e Adicionais", o qual reflecte a dívida de contribuintes, para "Reserva Geral de Sistema" no valor de cerca de 394,8 milhões de contos, que se mantém nas contas das ISS, consideradas individualmente, integrado no Passivo, mas que, em sede de consolidação, se dilui naquela "Reserva Geral do Sistema". Este facto é susceptível de prejudicar, conforme tem vindo a ser focado em anteriores Pareceres, a transparência das demonstrações financeiras finais globais do sector, ao empolar o Activo e a Situação Líquida na proporção dos créditos sobre contribuintes eventualmente incobráveis (cfr. ponto 13.4).

3. O Activo Líquido apresenta, no final de 1997, o valor contabilístico de cerca de 722,2 milhões de contos, quando em 1995 era de 596,5 milhões de contos, tendo-se verificado um crescimento acentuado de 1995 para 1996 (104,2 milhões de contos), o qual foi apenas de 21,5 milhões de contos de 1996 para 1997 (3.1 %). O Passivo registou um decréscimo apreciável de 1995 para 1996, ou seja, cerca de (-) 93,0 milhões de contos, o mesmo tendo acontecido de 1996 para 1997, mas de forma moderada, (-) 11,3 milhões de contos ou (-) 8,7 %. Assim, como se pode inferir pela conjugação das variações no Activo e Passivo, a Situação Líquida, que tinha registado uma variação positiva significativa de 1995 para 1996 (197,5 milhões de contos), apresentou agora uma evolução menos acentuada, de apenas 32,8 milhões de contos, ou seja 5,8 % (cfr. pontos 13.4.2.1 a 13.4.2.3).

4. No conjunto do Activo predominam os "créditos a curto prazo", pois representavam (em termos líquidos), no final de 1997, 64,8 % do seu total, atingindo cerca de 467,9 milhões de contos num total de 722,2 milhões de contos. Seguem-se as disponibilidades e o imobilizado corpóreo, respectivamente com valores de 216,8 milhões de contos e 28,5 milhões de contos (líquido de amortizações), representando proporções do total do Activo Líquido, de 30,0 % e 3,9 %, enquanto as restantes rubricas representavam, apenas, 1,3% do total e o valor de cerca de 9,0 milhões de contos (cfr. ponto 13.4.2.4.1).

5. Verificou-se uma tendência para a estabilização das disponibilidades totais do sistema, em contraste com o período imediatamente antecedente, no qual se tinha registado um acréscimo superior a 110 milhões de contos. De qualquer modo, aumentaram cerca de 14,6 milhões de contos, ou seja, 7,2 %, apesar da transferência extraordinária de 100 milhões de contos efectuada em benefício do FEFSS. A instituição detentora da maior parte das disponibilidades continua a ser o IGFSS, que atingiu em 1997 cerca de 90,7% (87,4% em 1996).

   No entanto, quanto ao saldo de "Caixa" a distribuição diverge do conjunto e das restantes rubricas, na medida em que a Direcção Regional de Segurança Social da Região Autónoma dos Açores apresentava um valor superior a 350.000 contos, facto que motivou um pedido de explicações. A informação em questão refere que os valores em causa estão, na sua esmagadora maioria, concentrados no Centro de Prestações Pecuniárias de Ponta Delgada, por valores próximos dos mesmos 350.000 contos, pelo que a resposta em questão não se afigura elucidativa. (cfr. ponto 13.4.3).

6. Evidencia-se, assim, a tendência, já verificada em anos anteriores, de um crescimento da Situação Líquida, a qual, de 1996 para 1997 aumentou cerca de 32,8 milhares de contos, movimento explicado pela conjugação do reforço da Reserva Geral do Sistema em cerca de

174 milhões de contos, mas afectado pela diminuição dos Resultados Líquidos, (-) 141,6 milhões de contos. Assim, os Resultados Líquidos ficaram aquém do demonstrado no período antecedente, passando de 177,1 milhões de contos para 35,5 milhões de contos, pois, apesar da duplicação dos Resultados Correntes do Exercício (de 54,6 milhões de contos para 110,8 milhões de contos), esta foi totalmente absorvida pela diminuição dos "Resultados do Exercício Anterior", que, apresentando um saldo positivo em 1996, de 118,0 milhões de contos, evoluíram para uma situação negativa no exercício ora em apreço, ou seja (-) 79,8 milhões de contos. (cfr. ponto 13.4.2.3).

5. Dívidas à Segurança Social

1. Nos "créditos a curto prazo" predominam os créditos sobre contribuintes, mas existem outras situações que assumem uma relevância financeira que não pode deixar de merecer atenção, excluindo-se deste conjunto outra realidade presumivelmente significativa, a dívida "oculta" ou "potencial", isto é, a que resulta da omissão, total ou parcial, das obrigações declarativas.

   A CSS/97 evidencia que 83,3 % dos "créditos a curto prazo", ou seja, 389,8 milhões de contos, eram dívidas de contribuintes, enquanto o restante, 78,1 milhões de contos, prefiguravam outras situações, tendo, estas últimas, de 1996 para 1997, aumentado em 13 %, enquanto a dívida de contribuições se reduziu em 1,4 % (cfr. pontos 13.4.4 e 13.5.2).

2. O sistema é ainda credor do Estado por força do incumprimento da Lei de Bases da Segurança Social, tema em relação ao qual existem diversas correntes de opinião. Segundo a Comissão do Livro Branco da Segurança Social, o respectivo valor estimava-se, no final de 1997, em "cerca de 1.900 milhões de contos". Dado o relativo cumprimento da referida Lei nos últimos anos a situação não se tem agravado significativamente (cfr. ponto 13.5.1).

3. Do lado do Passivo, o saldo credor de contribuintes perdeu cerca de 4 milhões de contos, quedando-se entre os 16 e os 17 milhões, o que parece denotar resultados no combate a uma situação que, na sua maioria, resulta da dificuldade de identificação dos titulares relativamente a contribuições pagas, facto sucessivamente evidenciado em anteriores Pareceres (cfr. pontos 13.4.4 e 13.5.2.).

4. A auditoria do Tribunal de Contas, que conduziu ao Relatório n.º 28/98, de Outubro do mesmo ano, dirigida aos "Sistemas de Controlo e Cobrança das Contribuições para a Segurança Social", conduziu a múltiplas observações, conclusões e recomendações que são de extrema actualidade e que, aplicando-se ao período em causa, se sintetizam no corpo do Parecer, mas que se podem corporizar na ideia de que, apesar de se poder aceitar que se esteja ainda em período de transição neste domínio, os sinais recebidos não deixam de ser preocupantes quanto à eficácia das medidas adoptadas. De qualquer modo, relacionando o referido trabalho com a investigação levada a cabo posteriormente para efeitos de Parecer, e de acordo com os dados disponíveis, pode concluir-se de uma forma genérica que:

   - Verificou-se uma certa estabilização, com tendência para recuo, dos valores totais da dívida de contribuintes, neste último aspecto, em contraste com o crescimento do universo de contribuintes devedores, em grande parte como função da conjuntura, podendo constituir ou não uma realidade sustentada;
   - Registou-se uma alteração significativa no regime jurídico da dívida existente e, portanto, na respectiva classificação contabilística, tendo em atenção a maciça adesão dos

devedores de contribuições ao denominado "Plano Mateus", na vertente acordos de regularização;

- De acordo com os valores apurados, este grau de adesão não se traduziu de forma significativa nas receitas correlativas efectivamente cobradas em 1997, o que, sendo necessariamente uma visão de muito curto prazo, implica acompanhamento e confirmação nos períodos subsequentes (cfr. ponto 13.5.2.1).

5. A evolução da dívida de contribuintes inscrita no Activo quanto ao quinquénio 1993/1997 permite observar que os créditos variaram numa faixa entre os 344 e os 397 milhões de contos, com o mínimo em 1993 e o máximo em 1996. A redução verificada de 1994 para 1995 resulta, essencialmente, do efeito da cessão de créditos à Direcção-Geral do Tesouro, no valor de 180 milhões de contos (dos quais pouco foi recuperado), e não de um abaixamento sustentado pela maior eficácia do aparelho de cobrança (cfr. ponto 13.5.2.2).

6. Quanto ao ano de 1997, apesar da estabilização do total da dívida quando em cotejo com o exercício de 1996, apresenta como facto preponderante o acréscimo de saldo na rubrica "Contribuintes com acordo – Decreto-Lei n.º 124/96" (Plano Mateus) numa proporção superior a 100 milhões de contos, em detrimento da rubrica mais significativa deste conjunto, ou seja, "Contribuintes – Outros". Só o futuro poderá aclarar em que medida esta alteração conduz a uma recuperação efectiva e sustentada da dívida (cfr. ponto 13.5.2.2).

7. O número dos contribuintes devedores no final de 1997 computava-se em 200.413, o que significa uma viragem na tendência de permanente crescimento deste indicador, representando cerca de 37,8 % do total de contribuintes (com pelo menos um mês de contribuições em 1997), 530.233, percentagem que seguramente seria acrescida, se tomasse o universo anterior com exclusão do serviço doméstico, computado pelo IGFSS em 354.816 (cfr. ponto 13.5.2.3).

8. O crescimento do rácio de cobrança entre as dívidas cobradas no ano relativamente às contribuições declaradas no próprio ano, passou de 91,5 % em 1993 para 95,3 % em 1997, demonstrando uma melhoria do desempenho do sistema, apesar de uma ligeira desaceleração registada entre 1994 e 1995 (cfr. ponto 13.5.2.4.1).

9. No período entre 1993 e 1997 as cobranças de contribuições declaradas em anos anteriores variaram entre os 20 e 25 milhões de contos em cada ano, com excepção dos exercícios de 1995 e 1997, devido, respectivamente, ao efeito da cessão de créditos e do Plano Mateus. Transitaram por cobrar em cada ano entre 66 e 92 milhões de contos, sendo o primeiro valor de 1997 e o valor mais elevado de 1993, denotando-se uma certa tendência para o decrescimento. Conjugando as variáveis anteriores, pode concluir-se que a dívida de contribuintes cresceu anualmente pelo menos entre 20 milhões e 70 milhões de contos no período em causa, exceptuando-se 1995, que registou excepcionalmente uma regressão, dado o efeito cessão de créditos (cfr. ponto 13.5.2.4.2).

10. O total de contribuintes devedores atingia 200.413, dos quais 104.609, ou seja 52,2 %, registavam dívidas acima de 100 mil escudos: Por sua vez, a 0,4 % dos contribuintes devedores podia ser atribuído, em 1997, cerca de um quarto da dívida total, tendo-se esta concentração acentuado entre 1996 e 1997. Dada a situação, tem toda a justificação, como, aliás, **tem sido recomendado** pelo Tribunal, que este grupo de devedores seja objecto de um acompanhamento permanente (cfr. ponto 13.5.4.3).

11. A dívida de contribuintes do SPA tem-se mantido, no último triénio, em cerca de 2,5 milhões de contos, continuando a revelar, em parte, a indisciplina financeira de alguns serviços públicos, nomeadamente nas áreas da Saúde e Autarquias Locais (cfr. ponto 13.5.2.4.4).

12. Tem-se registado uma tendência para o decréscimo dos juros de mora relativos a diplomas de acordo; este facto pode reflectir uma maior eficácia na recuperação de dívidas, mas é, seguramente, um sintoma das políticas de perdão de juros como alavanca quanto ao funcionamento das iniciativas legislativas que têm como objectivo a recuperação de créditos (cfr. ponto 13.5.2.5.1).

13. A arrecadação de dívida englobada em acordos foi em 1997 superior a 12 milhões de contos, nível que suplantou os valores percebidos em cada um dos 5 anos anteriores, dos quais cerca de 7,3 milhões podem ser imputados ao Plano Mateus (cfr. ponto 13.5.2.5.1).

14. Da cobrança coerciva por via de retenções apenas foram cobrados cerca de 820,2 milhares de contos, enquanto as execuções fiscais permitiram a recuperação de um valor bastante superior, ou seja, cerca de 15,7 milhões de contos em termos de capital e 1,2 milhões de contos em juros (cfr. ponto 13.5.2.5.2).

15. Nas "Outras dívidas", cujo valor total no final de 1997 era de 78,1 milhões de contos, deve destacar-se o crédito, de natureza recorrente, sobre a Caixa de Previdência dos TLP, no valor de 17,7 milhões de contos, bem como o conjunto da rubrica "Devedores por prestações a repor ou a reembolsar", de tendência sempre crescente (cerca de 18 milhões de contos em 1997), apesar das sucessivas recomendações do Tribunal (cfr. ponto 13.5.3).

16. As rubricas "Outros devedores" e "Outros Credores", que figuram no Balanço pelos valores, respectivamente, de 7,6 e 7,2 milhões de contos, são de carácter residual, espelhando por isso uma grande variedade de situações, algumas de singular antiguidade, que têm sido objecto de particular atenção em matéria de Parecer. Assim, foram efectuadas circularizações, destacando-se os seguintes casos:

    - Santa Casa da Misericórdia de Lisboa – Tratam-se de encargos com pensionistas da ex-Caixa de Aposentações da Misericórdia de Lisboa, no valor a débito, de natureza crescente, em 31/12/97, 671,5 milhares de contos. Questionadas as entidades envolvidas, IGFSS, CNP, e SCML, esta última, não reconhecendo o débito, confirma a existência de um problema institucional que carece de ser resolvido pelas instâncias competentes;
    - Portugal Telecom – A CSS/97 releva, respectivamente a débito e a crédito, imputáveis à CPPTLP os valores de 684,2 e 579,5 milhares de contos, mas em Abril de 1998 foi efectuado um encontro de contas com os valores de 645,5 e 982,8 milhares de contos, pressupondo um saldo credor de 337,2 milhares de contos. Note-se que o valor reclamado pela CPPTLP com referência ao final de 1997 era de 845,7 milhares de contos.

    Estas situações permitem formular sérias reservas quanto aos registos contabilísticos das rubricas ora em causa, tanto nos casos vertentes como na generalidade, **reiterando-se as recomendações** já expressas em outros Pareceres, isto é, que se definam com rigor os critérios de utilização destas contas e se regularizem as situações existentes (cfr. pontos 13.5.3.4 e 13.5.3.5).

6. Património financeiro e imobiliário da Segurança Social

1. O valor dos investimentos financeiros da segurança social que se faz corresponder, de forma simplista, ao valor do capital próprio do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, no final de 1997, atingiu o montante de 207,4 milhões de contos, em grande parte devido à transferência de 100 milhões de contos a seu favor operada no exercício (cfr. ponto 13.6.1).

2. Verifica-se que o valor apurado a favor do FEFSS é inferior ao valor inscrito na CEO/97 como receita de capital derivada da alienação de imóveis em cerca de 618,0 milhares de contos, o que contraria a LEO/97, ao consignar ao FEFSS a referida receita (cfr. Ponto 13.6.2).

3. Os bens imobiliários ainda detidos pelo sistema de segurança social propriamente dito, que constituem, caso se mantenha a política de alienação e transferência do respectivo produto líquido para o FEFSS, uma das bases potenciais para continuar a alimentar esse Fundo, tinham, em termos contabilísticos, a seguinte imagem:

   - No final de 1997, o respectivo valor de Balanço era de 23,2 milhões de contos, avaliados ao custo de aquisição, concentrando-se, em termos geográficos, no distrito de Lisboa, seguindo-se Setúbal e Porto;
   - Pode estimar-se que o respectivo valor de mercado, com base no rácio mínimo entre os valores de venda e custos de aquisição, quanto às alienações no período 1992/1997, seja próximo dos 240 milhões de contos;
   - Continua a observar-se que, dada a estrutura do PCISS, não transparece das demonstrações financeiras a proporção do valor dos imóveis incluídos na rubrica "Imobilizado Corpóreo" que constituem investimento financeiro, por contraponto aos que estão afectos ao funcionamento do sistema e que, portanto, não são susceptíveis de alienação.

   Em conformidade, para que os Balanços da segurança social passem a reflectir, nesta matéria, uma imagem verdadeira e apropriada dos valores patrimoniais que lhes estão subjacentes, o Tribunal **reitera as recomendações insertas no Parecer de 1996**:

   a) Que seja dada informação sobre o valor actual estimado dos bens imóveis titulados pelo sistema;

   b) O apuramento e inclusão nas contas da destrinça entre os imóveis que se podem considerar como investimento financeiro e os que estão afectos ao funcionamento do sector (cfr. ponto 13.6.2).

I – CONSIDERAÇÕES PREAMBULARES

Nos termos da alínea d) do art.º 162º da Constituição (4ª revisão) compete à Assembleia da República tomar as contas do Estado e das demais entidades públicas que a Lei determinar, as quais serão apresentadas até 31 de Dezembro do ano subsequente, com o parecer do Tribunal de Contas[1] e os demais elementos necessários à sua apreciação. E o artº 214º da Lei Fundamental diz que o Tribunal de Contas é o órgão supremo da fiscalização da legalidade das despesas públicas e do julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe, competindo-lhe nomeadamente:

- Dar parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE), incluindo a da Segurança Social;
- Dar parecer sobre as contas das regiões autónomas dos Açores e da Madeira[2].

É no cumprimento destes preceitos constitucionais que se apresenta o Parecer sobre a Conta relativa ao ano económico de 1997 - remetida pelo Governo ao Tribunal de Contas em 29 de Dezembro de 1998, dentro do prazo previsto na Constituição e no nº 2 do artº 24º da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro -, procurando-se dentro do calendário habitual ter em consideração o disposto no nº 3 do referido artº 24º da Lei nº 6/91, que estabelece o prazo de 30 de Junho para a Assembleia da República apreciar e aprovar a Conta Geral do Estado incluindo a da Segurança Social.

No que respeita às condições em que o Tribunal tem vindo a desenvolver as suas actividades, designadamente a da preparação do actual Parecer, os principais aspectos referidos nos anos anteriores quanto ao seu reflexo no funcionamento da Instituição, em particular os que se relacionam com a disponibilidade em recursos humanos, não conheceram evolução significativa, continuando a constituir séria preocupação para o Tribunal quanto ao exercício eficaz das suas competências.

No presente parecer, que acompanha a sua estrutura habitual, salienta-se de seguida, alguns dos aspectos relevantes dos seus diversos capítulos.

Relativamente ao exercício do controlo da receita, desde a entrada em vigor do Decreto-Lei nº275-A/93, de 9 de Agosto, o Tribunal de Contas tem-se deparado cada ano com mais dificuldades, pelas alterações constantes introduzidas no sistema de cobrança e contabilização da mesma, sem que, sobre elas, o Ministério das Finanças tenha a preocupação de informar o Tribunal.

Estas alterações que, como é óbvio têm implicações nas tabelas de contabilização da receita, dos serviços cobradores/administradores e na CGE são comunicadas aos serviços do Ministério das Finanças por despacho interno, deparando-se o Tribunal com os seus efeitos apenas quando lhe é remetida a CGE.

A falta de informação, aliada às carências com que o TC se tem vindo a debater nos últimos anos em matéria de recursos humanos, dificulta o exercício das competências cometidas ao Tribunal de Contas nesta área, obrigando a alteração de metodologias de análise num horizonte temporal manifestamente

[1] Tal só poderá verificar-se quando a Conta Geral do Estado for do conhecimento do Tribunal numa data anterior a 31.12, como aliás está previsto na Proposta de Lei de Enquadramento Orçamental recentemente apresentada pelo Governo na Assembleia da República

[2] Os Pareceres das Regiões Autónomas são preparados pelas respectivas Secções Regionais e aprovados por um colectivo especial do Tribunal de Contas, nos termos do artº 42º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto .

insuficiente; por estas e outras razões tem sido impossível ao Tribunal dar cumprimento ao determinado no art.º 36º da Lei n.º 98/97, de 9 de Agosto, sobre o acompanhamento da execução do Orçamento do Estado.

No âmbito do orçamento da receita e tendo em vista o seu controlo por parte do Tribunal de Contas, foi previsto no Plano de Fiscalização de 1998, um conjunto de acções que, revestindo a forma de auditoria e/ou de análise interna tiveram como finalidade avaliar da:

- Conformidade dos valores inscritos na CGE;
- Consistência dos valores em todas as fases do ciclo da receita, mormente nas que respeitam à cobrança e aos reembolsos pagos;
- Eficácia da Administração Fiscal na cobrança de dívidas em execução fiscal.

Com vista à prossecução dos objectivos referidos foram desenvolvidas, entre outras, acções na Direcção-Geral dos Impostos (DGCI) no âmbito do imposto sobre o rendimento, com particular incidência no estudo do sistema de controlo interno das cobranças e da conciliação dos valores cobrados com os documentos que lhe servem de suporte.

Na mesma Direcção-Geral e prosseguindo os dois primeiros objectivos referidos, procedeu-se à análise da contabilidade do serviço de administração da receita do imposto sobre o valor acrescentado, bem como dos documentos relativos à conta da responsabilidade da Direcção de Serviços de Cobrança do Imposto sobre o Valor Acrescentado (DSCIVA).

Com o mesmo objectivo e utilizando idêntica metodologia se procedeu em relação aos impostos cobrados e administrados pela Direcção-Geral da Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC).

Ciente da necessidade de dar continuidade aos trabalhos iniciados no âmbito do Parecer sobre a CGE de 1996 junto dos serviços da DGCI que têm a seu cargo a inspecção tributária, o Tribunal, através dos seus serviços de apoio levou a cabo uma auditoria a alguns dos serviços daquela Direcção-Geral à qual está atribuída todo o processo de cobrança coerciva de dívidas fiscais; tendo por base as liquidações não pagas durante os prazos de cobrança voluntária findos em 1997, foram seleccionados dois serviços locais e em cada um deles, as dez maiores dívidas relativas a imposto sobre o rendimento (IR), imposto sobre o valor acrescentado (IVA) e contribuição autárquica (CA).

No campo da despesa, de acordo com o Plano de Fiscalização de 1998, foi previsto um conjunto de acções de controlo nesta área, dentro da preocupação de dar continuidade ao esforço que tem vindo a desenvolver-se no sentido do levantamento e acompanhamento do sistema da concessão de subsídios e outras formas de apoio, directo ou indirecto, por parte do Estado (artº 41º, nº 1, al. h) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto).

Algumas destas acções, conquanto tenham já sido objecto de análise em anos anteriores, a sua inclusão no presente Parecer visa averiguar, nalgumas delas, o grau de acatamento às recomendações então formuladas pelo Tribunal face a procedimentos incorrectos detectados, noutras a complementar análises de anos anteriores, tendo em conta a sua dimensão financeira e o grau de risco envolvido; em todas elas procura-se averiguar da eficácia dos apoios concedidos, para além dos tradicionais aspectos de legalidade e regularidade.

No presente Parecer foram realizadas auditorias aos seguintes sistemas de apoios: apoios concedidos pela Direcção Geral das Pescas e Aquicultura à *"Melhoria da Qualidade e Valorização dos Produtos da Pesca"*; pela Direcção Geral dos Transportes Terrestres à *"Melhoria do Impacte Ambiental nos Transportes Públicos Rodoviários";* e, pela então Direcção Geral dos Portos, Navegação e Transportes Marítimos à *"Marinha de Comércio Nacional"*: Dos sistemas de apoios concedidos indirectamente pelo Estado, através de fundos e serviços autónomos; foi realizada uma auditoria às *"Medidas de Acompanhamento da Reforma da PAC"*, cofinanciadas pelo FEOGA-Garantia e por verbas do OE transferidas para o IFADAP que procede ao pagamentos desses apoios aos beneficiários.

Enquadrados também nos apoios concedidos pelo Estado, os benefícios fiscais continuaram a ser objecto de controlo por parte do Tribunal, através do desenvolvimento de acções que visaram avaliar do cumprimento da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro, quanto à publicitação e fundamentação dos actos administrativos que impliquem perda de receita fiscal.

Dando continuidade às acções desenvolvidas em sede dos Pareceres sobre as CGE de 1995 e 1996 realizou-se uma auditoria à Direcção de Serviços de Benefícios Fiscais (DSBF) que abrangeu não só o acompanhamento dos processos de benefícios fiscais concedidos ao abrigo do artº nº 49-A, nºs 1 e 4 do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF), já analisados em anos anteriores, mas também a análise de novos processos no mesmo âmbito.

Ainda no domínio da despesa, para além dos habituais capítulos do "Processo Orçamental" e "Análise global da execução do orçamento da despesa", no Ministério das Finanças, no âmbito da Direcção Geral do Tesouro e da Direcção Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais (nesta quanto aos processos transitados da DGT), foi desenvolvida uma acção de verificação orientada para a análise da transferência de saldos de rubricas do Capº 60 (despesas excepcionais) para a conta de operações de tesouraria "Saldos do Capº 60 do OE/97" e da utilização dessas verbas em 1998.

No âmbito dos investimentos do Plano (cf. artº 41º, al. e), da Lei nº 98/97), o presente Parecer inclui uma análise da execução global do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), em especial da sua expressão financeira anual, e a síntese dos relatórios de auditoria aos programas *"Modernização da Rede Fundamental"* e *"Modernização da Rede Complementar"* dos quais é executor a Junta Autónoma de Estradas.

O âmbito das auditorias foi delimitado temporalmente pelo período de execução do Plano Rodoviário Nacional *(1985-1997)* e pelos planos de Médio e Longo Prazos da JAE *(1987-1995)* por se ter considerado ser este o período razoável à realização de uma auditoria de gestão direccionada à avaliação do sistema de planeamento e à avaliação da consecução dos objectivos definidos politicamente nos domínios dos resultados físicos e financeiros.

No capítulo da dívida pública, para além da análise dos factores determinantes da evolução da dívida directa do Estado (interna e externa) e dos encargos a ela associados, bem como da dívida garantida, designadamente a concessão de avales do Estado e a evolução das responsabilidades daí decorrentes, continua a assumir particular ênfase a análise da aplicação do produto dos empréstimos, com especial incidência nas situações contempladas nos artºs 61º e 62º da Lei do Orçamento, relativamente às quais se continua a verificar a sistemática violação quer da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado quer da própria Constituição, com importantes implicações na transparência e rigor das contas públicas.

Como se tem vindo a assinalar em Pareceres de anos precedentes, na medida em que a inventariação do Património do Estado não se encontra ainda concluída e a Conta Geral do Estado continua a não ser

acompanhada de um balanço entre valores activos e passivos, a análise que se tem vindo a desenvolver circunscreve-se a uma actividade de acompanhamento da evolução do seu património financeiro, tendo em conta as disposições legais aplicáveis, em particular a Lei nº 11/90, de 5 de Abril e artº 4º da Lei nº 14/96, de 20 de Abril. Tal actividade, que inicialmente se limitava aos activos geridos pelos Serviços do Ministério das Finanças com competências específicas nesta matéria (DGT, FRDP, FRV, IGCP) tem vindo a estender-se desde 1993 a outros fundos e serviços públicos, tendo por base a informação proporcionada por Instruções emitidas pelo Tribunal nos termos da sua Resolução nº 10/93 – 2º S, de 17 de Janeiro de 1994.

No presente relatório, a análise dos activos geridos por estes organismos, embora continue a não assegurar a cobertura exaustiva do património financeiro do sector, conheceu novo alargamento, passando a abranger um conjunto de 78 entidades do sector público, contra 74 no ano de 1996. Em 1997, para além de prosseguir o acompanhamento das acções do ano anterior relacionadas com a execução dos contratos entre o Estado e a Lisnave, bem como a função que a Partest tem vindo a assumir nos processos de privatização, iniciou-se a análise do contrato que o Estado celebrou com a Torralta, em 9.7.1977, tendo-se constituído, por deliberação da 2ª Secção do Tribunal em sessão de 29.10.98, um grupo de trabalho "ad hoc" para acompanhamento da execução do processo de cedência dos créditos que o Fundo de Turismo e o Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) detinham sobre a Torralta. Enquadrando-se nesta finalidade, mas com uma perspectiva mais ampla no domínio do Património Financeiro, realizaram-se, no âmbito do presente Parecer, acções de verificação externa junto destes organismos (Fundo de Turismo e IEFP).

Quanto às operações de tesouraria, procedeu-se à verificação de todos os movimentos operados nas contas que têm sido objecto de verificação regular "Antecipação de receitas – alínea a) do artº 2º do Decreto-Lei nº 332/90" e "Tesouro Público – Conta Aplicações/Recursos Disponíveis", tendo-se procedido igualmente à análise da conta "Outros valores a regularizar", com a finalidade de conhecer a natureza dos movimentos envolvidos, bem como do "Balanço de Tesouraria" constante do Relatório da Conta e da forma como estão aí agrupadas as contas do Tesouro.

No que concerne às operações de encerramento da Conta, no âmbito da receita, procedeu-se, como tem vindo a ser habitual, à análise da transferência de saldos de receitas consignadas, ao apuramento dos saldos em documentos e em dinheiro, tendo-se para a análise destes, recorrido à contabilidade do tesouro, cujos diários têm vindo a ser remetidos ao Tribunal de Contas por correio electrónico e trabalhados pelos serviços do Tribunal informaticamente. Na área da despesa, procedeu-se à análise da retroacção de reposições efectuadas em 1998, ao ano de 1997.

A Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, no seu artº 41º, acrescentou à enumeração dos aspectos da Conta Geral do Estado sujeitos à apreciação do Tribunal as alíneas d) e i), contemplando respectivamente, a análise dos fluxos entre o Orçamento do Estado e o Sector Empresarial do Estado e a dos fluxos financeiros com a União Europeia (UE). De acordo com o previsto no Plano de Fiscalização do Tribunal para 1998, nos Sectores de Auditoria envolvidos, apresenta-se no presente Parecer uma primeira análise desses fluxos, que será naturalmente objecto de aperfeiçoamentos futuros.

O capítulo relativo aos fluxos financeiros com a União Europeia integra a análise de determinadas contribuições financeiras para o orçamento comunitário e uma análise global dos fluxos financeiros oriundos da UE no âmbito do QCA II e do Fundo de Coesão, tendo por base o horizonte temporal 1994-1999. A avaliação da execução financeira global do QCA só é perceptível se visualizada no horizonte temporal do quadro estratégico em que se integra (Plano de Desenvolvimento Regional – PDR, 1994-1999), razão por que foi este o período considerado para análise global dos referidos

fluxos. Este capítulo integra ainda a síntese dos relatórios de auditoria aos sistemas de gestão e avaliação do controlo interno do Fundo de Coesão *(1993-1997)* e do FEDER *(1994-1997)*.

Quanto à elaboração do Parecer sobre a Conta da Segurança Social (CSS), optou-se, na linha metodológica antecedentemente adoptada, por um aprofundamento da análise de certos aspectos relevantes emergentes dos temas de abordagem necessária, bem como, noutros casos, pela adequada reformulação tendente à melhor legibilidade do trabalho final, sem prejuízo, obviamente, da indispensável qualidade e do rigor técnico.

Assim, salienta-se, por um lado, o teste alargado efectuado, com base nas contas das diversas entidades, às operações de consolidação conducentes à CSS, com vista à melhor compreensão dos mecanismos envolvidos e à confirmação dos valores apresentados, bem como a análise evolutiva de casos paradigmáticos persistentemente incluídos na rubrica *Outros Devedores e Credores*; por outro lado, procurou-se articular os trabalhos específicos para a elaboração deste Parecer com, na parte aplicável, as acções externas direccionadas a áreas-chave ou de marcada relevância social, de que se destacam as auditorias realizadas no âmbito deste subsector, como sejam, por exemplo, as auditorias aos *Sistemas de Controlo e Cobrança das Contribuições da Segurança Social* e ao *Rendimento Mínimo Garantido* (em curso), para além de outras realizadas a algumas instituições do sistema de segurança social.

II – PROCESSO ORÇAMENTAL

2.1 – Lei do Orçamento

A Lei do Orçamento do Estado para 1997, Lei n.º 52-C/96, foi aprovada pela Assembleia da República em 12 de Dezembro de 1996, tendo sido publicada no 3.º Suplemento ao DR de 27 de Dezembro de 1996, cuja distribuição ocorreu a 9 de Janeiro de 1997. Nos termos da referida lei, o Orçamento entrou em vigor no dia 1 de Janeiro de 1997.

Na fase final da execução orçamental, através da Lei n.º 130-B/97, de 31 de Dezembro, o Orçamento foi alterado na parte respeitante aos mapas anexos II a IV e XI.

2.2 – Decreto de execução orçamental

O art.º 16.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (LEOE), dispõe que *"o Governo deve tomar as medidas necessárias para que o Orçamento do Estado possa começar a ser executado no início do ano económico a que se destina, devendo, no exercício do poder de execução orçamental, aprovar os decretos-leis contendo as disposições necessárias a tal execução, sem prejuízo da imediata aplicação das normas da lei do orçamento que sejam directamente exequíveis" (...).*

Não obstante o conteúdo deste preceito legal, o decreto de execução orçamental para o ano de 1997 – Decreto-Lei n.º 66/97, de 1 de Abril – foi mais uma vez publicado após a entrada em vigor do Orçamento. A produção de efeitos deste diploma, nos termos do seu art.º 38.º foi, no entanto, retroagida a 1 de Janeiro, ou seja, à data da entrada em vigor da Lei do Orçamento.

A análise do Decreto-Lei n.º 66/97, de 1 de Abril, relativamente ao do ano anterior, merece os seguintes comentários:

a) Aplicação do novo regime de administração financeira do Estado

O decreto de execução orçamental para 1997 neste domínio estabeleceu normas idênticas às de anos anteriores, salientando-se como mais significativos os seguintes aspectos:

- A transição para o novo regime financeiro seria efectivada à medida que os serviços e organismos fossem reunindo as condições adequadas, mediante despacho conjunto dos Ministros da tutela e das Finanças, sob proposta do Director-Geral do Orçamento.
- Os serviços e organismos abrangidos pela transição deverão contabilizar todos os movimentos efectuados de acordo com as normas do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho.
- Relativamente aos demais serviços e organismos da Administração Pública não abrangidos pela transição foram mantidas em vigor as normas dos diplomas constantes do n.º 1 do art.º 57.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho.

Durante a presente execução orçamental transitaram para o novo Regime de Administração Financeira do Estado os seguintes serviços e organismos:

Ministérios	Serviços e Organismos
Negócios Estrangeiros	Secretaria-Geral
Administração Interna	Direcção-Geral de Viação
Saúde	Secretaria-Geral Direcção-Geral da Saúde Direcção-Geral das Instalações e Equipamentos da Saúde Departamento de Recursos Humanos da Saúde
Trabalho e Solidariedade	Secretaria-Geral Instituto Desenvolvimento e Inspecção das Condições de Trabalho

Fonte: Direcção-Geral do Orçamento.

b) Regime duodecimal

À semelhança de anos anteriores continuaram a não estar sujeitas ao regime duodecimal as dotações orçamentais destinadas a remunerações certas e permanentes, segurança social, encargos de instalações, comunicações, locação de bens, seguros, encargos da dívida pública, e ainda as referentes a:

- despesas de capital e despesas com compensação em receita comunitária inscritas no cap.º 50;
- relativas às importâncias dos reforços e inscrições;
- inscritas nos cap.os 60 e 70 do orçamento do Ministério das Finanças;
- inscritas nos cap.os 03 e 04 do orçamento do Ministério dos Negócios Estrangeiros;
- com valor anual não superior a 300 contos;

as referentes às despesas com compensação em receita, incluindo contas de ordem.

Relativamente aos serviços e fundos autónomos foi novamente fixado em 250.000 contos, por dotação, o valor a partir do qual se torna necessária autorização do Ministro das Finanças com vista à antecipação total ou parcial dos duodécimos.

c) Fundos de maneio

Tal como em anos anteriores, os fundos de maneio a que se refere o art.º 32.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, puderam ser constituídos em 1997 por um valor a definir pelos dirigentes dos serviços e organismos, tendo em conta, nos termos do referido artigo, o princípio de unidade de tesouraria e o objectivo de satisfazer as necessidades inadiáveis dos serviços, sendo a sua liquidação obrigatoriamente efectuada até 31 de Janeiro do ano seguinte àquele a que respeitam.

Nos serviços que permaneceram no antigo regime, a constituição de fundos permanentes para a realização de despesas de pequeno montante que excedam um duodécimo por rubrica, com excepção das referentes a pessoal, continuou dependente da autorização do respectivo Ministro, com a concordância do Ministro das Finanças, devendo os saldos que porventura se verifiquem no final do ano económico ser repostos nos cofres do Estado até 14 de Fevereiro do ano seguinte.
Como tem sido referido, depara-se, assim, com duas realidades distintas consoante os serviços permaneçam no antigo ou tenham transitado para o novo regime.

d) Reposições

Para os serviços que transitaram para o novo regime, o decreto de execução orçamental manteve em vigor o conteúdo do normativo do art.º 6.º do Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto, diploma, entretanto, revogado pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho.

Assim, a retroacção de reposições ao ano da realização da despesa quando indispensável ao acerto das respectivas autorizações e pagamentos e a correcção por estorno de reposições não abatidas para abatidas, no caso de se verificar excessos de pagamentos que não seja possível regularizar de outra forma, não previstas no enquadramento legal do novo regime de administração financeira do Estado, continua a ser possível no ano de 1997, em relação aos serviços que transitaram para esse regime.

Por outro lado, o decreto de execução orçamental em execução do disposto no art.º 37.º do Decreto-Lei n.º 155/92 veio fixar em 5.000$00 o montante mínimo das reposições.

Estamos, novamente, perante duas realidades.

Assim, para os serviços que se mantêm no antigo regime, é-lhes aplicável o disposto no Decreto-Lei n.º 324/80, pelo que, nos termos do art.º 2.º, não haverá lugar ao processamento de reposições quando o total das quantias indevidamente ou a mais recebidas seja inferior a 100$00; no caso dos serviços que transitaram para o novo regime já só haverá lugar ao processamento de reposições quando o valor for igual ou superior a 5.000$00.

e) Informação a prestar pelos fundos e serviços autónomos

A informação a prestar pelos fundos e serviços autónomos sobre saldos de depósitos ou outras aplicações financeiras e respectivas remunerações continuou a ser remetida à Direcção-Geral do Orçamento e à Direcção-Geral do Tesouro, enquanto que a relativa a operações de financiamento, nomeadamente empréstimos e amortizações efectuadas bem como as previstas até ao final do ano, passou a ser remetida à Direcção-Geral do Orçamento e ao Instituto de Gestão do Crédito Público[1].

[1] Organismo que sucedeu em algumas atribuições à Direcção-Geral do Tesouro.

A fim de permitir uma informação consolidada do conjunto do sector público administrativo, os fundos e serviços autónomos continuaram a enviar às delegações da Direcção-Geral do Orçamento os dados referentes à situação da dívida e dos activos expressos em títulos da dívida pública.

f) Informação a fornecer pelos Municípios, Regiões Autónomas e Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

A fim de permitir uma informação consolidada do conjunto do sector público administrativo, os Municípios e as Regiões Autónomas continuaram a remeter à Direcção-Geral do Orçamento os orçamentos, as contas trimestrais e as contas anuais, nos 30 dias subsequentes, respectivamente, à sua aprovação e ao período a que respeitam, bem como informação sobre a dívida por si contraída e sobre os activos expressos em títulos da dívida pública.
De modo idêntico, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social continuou a proceder à remessa mensal à Direcção-Geral do Orçamento dos elementos referentes à execução financeira do orçamento da segurança social.

g) Saldos de gerência

Os saldos das contas de gerência que por lei constituam receitas dos fundos autónomos e dos organismos dotados de autonomia administrativa e financeira deverão ser integrados, obrigatoriamente, no orçamento privativo do ano corrente até ao fim do mês seguinte ao fixado para apresentação das contas de gerência.

Os saldos das receitas consignadas no Orçamento do Estado aos serviços sem autonomia financeira apurados em 1996 e os que se viessem a verificar em 1997 constituíram receitas do Estado, ainda que com prejuízo das respectivas leis orgânicas, exceptuando os casos em que, de forma inequívoca, se demonstrasse a necessidade de transição de saldos.

h) Prazos para autorização das despesas e receitas

Para além dos prazos habituais fixados no que concerne a autorização de despesas, estabelece-se um período complementar para arrecadar receitas. Assim, tal como no ano anterior, para efeitos de encerramento da Conta Geral do Estado e nos termos do disposto no n.º 3 do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 155/92, aditado pelo art.º 7.º da Lei n.º 10-B/96, de 23 de Março (lei do Orçamento), a efectivação dos créditos originados ou autorizados até 31 de Dezembro de 1997 pode ser realizada até 15 de Fevereiro de 1998, relevando para efeitos da execução orçamental de 1997.

i) Aquisição de bens e serviços

Tal como no ano anterior, a aquisição de bens e serviços, incluindo os de informática e as empreitadas de obras públicas a realizar pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros no

exterior e as despesas com o transporte de mobiliário e objectos de uso particular do pessoal diplomático, especializado e administrativo, quando deslocado no ou para o estrangeiro ou transferido para o Ministério, ficaram isentas das formalidades legais exigíveis, sendo, no entanto, obrigatória a consulta a, pelo menos, três entidades.

As despesas a satisfazer por conta das dotações inscritas nos cap.os 03 "Encargos Comuns das Relações Externas", sob a actividade «Visitas de Estado e equiparadas» e 04 "Cimeira da NATO", pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, puderam também ser realizadas com dispensa de quaisquer formalidades legais.

j) Consignação de receita ao Ministério da Saúde

A consignação de receita do imposto de consumo sobre o tabaco foi novamente fixada em 1.530.000 contos.

2.3 – Alterações orçamentais

A LEOE define, no seu art.º 20.º, o regime das alterações orçamentais, especificando as que necessitam de autorização da Assembleia da República e as que se enquadram na área da competência do Governo, encontrando-se estas reguladas pelo Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril.

Além disso, e à semelhança de anos anteriores, a Assembleia da República autorizou genericamente o Governo, através do disposto no art.º 5.º da Lei do Orçamento do Estado, a proceder a transferências de verbas entre determinadas dotações, independentemente da sua classificação orgânica e/ou funcional.

Os Serviços de Apoio do Tribunal de Contas procederam, como habitualmente, à análise e registo das alterações orçamentais que foram sendo efectuadas, tendo em vista a sua apreciação e confronto com os valores apresentados na Conta.

Nos termos do art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril, são enviadas ao Tribunal, até ao último dia do mês seguinte ao final de cada trimestre, relações das alterações orçamentais autorizadas no período imediatamente anterior, com excepção das referentes ao último trimestre de cada ano, as quais são remetidas conjuntamente com a Conta Geral do Estado. Este facto conduz a que os Serviços de Apoio do Tribunal de Contas não disponham atempadamente de elementos necessários à harmonização e comparação com os valores da execução orçamental inscritos na Conta.

Deste modo, como referido nos Pareceres sobre as Contas de 1995 e de 1996, torna-se necessário, com vista à elaboração atempada do presente capítulo, que as relações de alterações orçamentais relativas ao 4.º trimestre sejam disponibilizadas, - não obstante a Lei determinar a sua remessa conjuntamente com a Conta Geral do Estado –, no primeiro semestre do ano seguinte. Por forma a obviar a esta condicionante foi solicitada a sua remessa

à Direcção dos Serviços Gerais do Orçamento e da Conta e às Delegações que não a tinham efectuado até 30 de Junho[2] , tendo as referidas relações sido recebidas atempadamente.

2.3.1 – Alterações que modificaram o montante global da despesa (e receita) orçamentada (Mapas Anexos n.os 1A e 1B)

O montante global da despesa (e receita), inicialmente fixado, foi ao longo da execução orçamental elevado em mais 3.643.458.680 contos, o que corresponde a uma variação positiva de aproximadamente 48,3%, bastante superior à registada no ano anterior (+0,6%).

Este aumento foi devido, exclusivamente, à abertura de créditos especiais pelo Governo, uma vez que o Orçamento Rectificativo, aprovado pela Lei n.º 130-B/97, de 31 de Dezembro, não alterou o montante da despesa fixado na Lei do Orçamento.

Os créditos especiais abertos pelo Governo tiveram cobertura em receitas sujeitas ao regime de Contas de Ordem (0,16%), em saldos de anos anteriores (1,63%) e em receitas consignadas (98,21%), nos termos previstos na alínea c) do n.º 1 do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril.

Dos créditos especiais abertos com cobertura em receitas consignadas, no valor de 3.595.062.343 contos, 3.130.000.000 contos, ou seja, 87,1 %, referiram-se à emissão de títulos de curto prazo (2.900.000.000 contos) e à contracção de empréstimos externos de curto prazo, (230.000.000 contos), que se destinaram, respectivamente, à amortização de dívida interna e externa, desse prazo.

Importa, contudo, referir que o elevado valor relativo à emissão de títulos de curto prazo e, por conseguinte, à abertura de créditos especiais, prende-se com o facto da contabilização dos Bilhetes do Tesouro (BT) ter passado a ser levada ao Orçamento do Estado, quando anteriormente apenas era levado o seu produto líquido (como emissão, se positivo, como amortização, se negativo). A constatação do novo procedimento, a partir da presente execução orçamental, já havia, aliás, sido objecto de referência no Parecer sobre a CGE/95[3], no contexto das considerações emitidas pelo Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP) em sede de exercício do princípio do contraditório.

Como o OE/97 não havia contemplado inicialmente a contabilização dos BT, ela acabou por ser efectuada através da abertura de um crédito especial, no primeiro trimestre[4]. De referir, por outro lado, que a abertura de créditos especiais por meio da emissão de BT's encontra antecedentes nas execuções orçamentais dos anos de 1993 e de 1995[5], que, por implicar aumento da despesa total do Orçamento do Estado, face ao disposto no n.º 1 do art.º 20.º da

[2] 1.ª, 5.ª, 7.ª, 9.ª, 12.ª, 13.ª Delegações.

[3] Vidé Parecer sobre a CGE/95, Capítulo II – "Processo Orçamental", ponto 2.3.1.

[4] De acordo com o Ofício n.º 331, de 29/04/97, da 3.ª Delegação da DGO.

[5] Vidé Parecer sobre a CGE/93, Capítulo II – "Processo Orçamental", ponto 2.3.1, e Parecer sobre a CGE/95, Capítulo II – "Processo Orçamental", ponto 2.3.1

LEOE, foi, relativamente a 1997, efectuada ao abrigo da al. d) do n.º 1 do art.º 75.º da Lei do OE/97[6], no âmbito da autorização legislativa concedida ao Governo tendo em vista a prossecução de uma gestão eficiente da dívida pública, à semelhança do que havia ocorrido em 1995, através de norma idêntica[7].

Relativamente ao OE/98, verifica-se já a contabilização dos BT nas seguintes rubricas de classificação orgânica e económica:

Orçamento da Despesa

Ministério das Finanças
Capítulo 07 – Encargos da Dívida Pública
Divisão 01 – Instituto de Gestão do Crédito Público
Subdivisão 98 – Despesas com compensação em receita, sem transição de saldos

Cl. Ec. 10.01.03 – Passivos Financeiros/Amortização da Dívida Pública/Títulos a Curto Prazo – Outros Sectores 2.800.000.000 contos

Orçamento da Receita

Capítulo 11 – Passivos Financeiros
Grupo 03 – Títulos a Curto Prazo – Outros Sectores

Artigo 01 – Títulos a Curto Prazo – Outros Sectores 2.800.000.000 contos

Na sua resposta, a Direcção-Geral do Tesouro referiu que o respectivo teor não suscitou, da sua parte, qualquer comentário.

De modo idêntico se pronunciou o Instituto de Gestão do Crédito Público.

A Direcção-Geral do Orçamento, por seu lado, apontou algumas divergências nos valores constantes do mapa anexo n.º 1-A, em consequência de alterações que, por lapso, não foram comunicadas em devido tempo ao Tribunal, tendo sido efectuadas as correspondentes rectificações de acordo com os elementos prestados[8].

Para finalizar este ponto, é de referir que as alterações analisadas, no seu conjunto, aumentaram a previsão das receitas e despesas efectivas em 513.458.680 contos, não tendo, portanto, sido alterado o défice orçamental inicialmente previsto.

[6] Autorizou o reforço das dotações orçamentais para amortização de capital, incluindo a redução do produto da emissão de Bilhetes do Tesouro.

[7] Alínea a) do n.º 1 do art.º 79.º.

[8] Correcções nos valores relativos à contrapartida na receita decorrentes da abertura de créditos especiais nos 3.º e 4.º trimestres, conforme elementos fornecidos pela 14.ª Delegação da Direcção-Geral do Orçamento.

2.3.2 – Alterações que modificaram o total da despesa prevista para cada um dos Ministérios sem terem alterado o montante global da despesa orçamentada (Mapa Anexo n.º 2)

Ao longo da execução orçamental o Governo procedeu a transferências de verbas, alterando a repartição inicialmente prevista pelos vários Ministérios, no uso de competência própria ou por autorização da Assembleia da República. Estão neste caso as alterações decorrentes de:

a) Distribuição da dotação provisional inscrita no orçamento do Ministério das Finanças, conforme o n.º 4 do art.º 20.º da LEOE, para fazer face a despesas não previstas e inadiáveis.

b) Transferências de verbas previstas no art.º 6.º da Lei do Orçamento[9].

2.3.2.1 – Dotação Provisional

Esta dotação foi inicialmente orçamentada em 167 milhões de contos[10] (162 milhões de contos para despesas correntes e 5 milhões para despesas de capital).

Durante a execução orçamental, a parcela da dotação constituída para fazer face a despesas de capital foi reforçada em 2.050.000 contos por contrapartida em anulação na parcela destinada a despesas correntes[11].

O montante utilizado da dotação provisional, no seu conjunto, foi de 166.987.073 contos (159.946.891 contos para despesas correntes e 7.040.182 contos para despesas de capital), o que representa um grau de utilização de 99,99%, valor ligeiramente superior ao registado no ano anterior (98,95%).

Em termos globais, a dotação provisional utilizada foi absorvida por quase todos os ministérios, sendo no entanto de destacar os Ministérios da Educação (35,47%), Saúde (23,81%), e das Finanças (17,71%), os quais, em conjunto, beneficiaram, aproximadamente, de 76,99% do total da dotação distribuída.

2.3.2.2 – Alterações orçamentais ao abrigo do artigo 6.º da Lei do Orçamento

Ao abrigo do n.º 1 do art.º 6.º da Lei do Orçamento, que autorizou o Governo a efectuar a transferência das dotações inscritas a favor dos serviços que fossem deslocados do centro para a periferia e de um ministério para outro ou de um departamento para outro dentro do mesmo ministério, ocorreram as seguintes transferências de verbas entre capítulos e/ou entre rubricas de classificação funcional nos Encargos Gerais da Nação e nos Ministérios da Defesa, das

[9] Algumas das alterações aqui incluídas, designadamente as enumeradas no ponto 2.3.2.2, podem ser questionadas face à norma do n.º 2 do art.º 20.º da Lei n.º 6/91, de 20/02 (LEOE).

[10] Valor inferior aos 179,6 milhões de contos inicialmente orçamentados no ano anterior.

[11] Ofício da Direcção dos Serviços Gerais do Orçamento e da Conta n.º 476/98, de 27/05/98.

Finanças, da Justiça, e da Saúde. De referir que as transferências de verbas ocorridas entre rubricas de classificação funcional no Ministério da Defesa foram efectuadas ao abrigo do n.º 24 do art.º 6.º, através do qual o Governo foi autorizado a transferir até 200.000 contos da dotação do programa "Actualização Acelerada da Cartografia" para o financiamento da recuperação do edifício da Capitania de Aveiro.

(em contos)

	Em valor	Obs.
Encargos Gerais da Nação		
Capítulos	+ ***6 943***	
05 – Presidência do Conselho de Ministros	+ 6 943	(a)
Rubricas de classificação funcional	***0***	
1.01 – Serviços Gerais da Administração Pública	- 77 788	(b)
2.05 – Serviços culturais, recreativos e religiosos	+ 77 788	(c)
Ministério da Defesa Nacional		
Capítulos	***0***	
01 – Gabinetes Membros Governo, Órgãos e Serviços Centrais do MDN	- 20 000	(d)
02 – Estado-Maior General das Forças Armadas	- 102 000	(d)
03 – Marinha	- 1 734 000	(d)
04 – Exército	- 1 291 000	(d)
05 – Força Aérea	+ 3 147 000	(d)
Rubricas de classificação funcional	***0***	
1.02 – Defesa Nacional	- 200 000	(e)
3 03 – Transportes e comunicações	+ 200 000	(e)
Ministério das Finanças		
Capítulos	***0***	
01 – Gabinetes dos Membros do Governo e Serviços de Apoio	+ 63 017	(f)
08 – Serviços Fiscais e Alfandegários	+ 930 000	(g)
60 – Despesas Excepcionais	- 993 017	(h)
Ministério da Justiça		
Capítulos	- ***6 943***	
01 – Gabinetes dos Membros do Governo e Serviços de Apoio	- 6 943	(i)
Ministério da Economia		
Rubricas de classificação funcional	***0***	
3.02 – Indústria e energia	- 6 840	(j)
3.04 – Comércio e turismo	+ 6 840	(j)
Total	**0**	

(a) Reforço na dotação do Instituto da Comunicação Social pela transferência de verbas afectas à Secretaria-Geral do Ministério da Justiça, nos termos do n.º 4 do art.º 18.º do Decreto-Lei n.º 34/97, de 31 de Janeiro.
(b) Transferência de verbas afectas à Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros em reforço da dotação do Instituto da Comunicação Social, nos termos da disposição legal referida na alínea anterior.
(c) Reforço na dotação do Instituto da Comunicação Social por contrapartida na transferência referida em (b).
(d) Conjunto de alterações efectuadas ao abrigo da Lei de Programação Militar.
(e) Alterações efectuadas ao abrigo do n.º 24 do art.º 6.º da Lei n.º 52-C/96, de 27 de Dezembro.
(f) Reforço na dotação da Direcção-Geral de Assuntos Europeus e Relações Internacionais por contrapartida em transferência de verba da Direcção-Geral do Tesouro, nos termos da al. j) do n.º 2 do art.º 15.º do Decreto-Lei 158/96, de 3 de Setembro (Lei orgânica do Ministério das Finanças).
(g) Reforço na dotação da Direcção-Geral dos Impostos por contrapartida em transferência de verba da Direcção-Geral do Tesouro, nos termos da al. a) do n.º 2 do art.º 18.º do Decreto-Lei 158/96.
(h) Total das transferências de verbas da Direcção-Geral do Tesouro em contrapartida dos reforços referidos em (f) e (g).
(i) Contrapartida do reforço referido em (a).
(j) Alterações em resultado da modificação na estrutura hierárquico-funcional do Ministério da Economia, operada pela nomeação, pelo Decreto do Presidente da República n.º 70-D/97, de 27 de Novembro, dos Secretários de Estado Adjunto do Ministro, do Comércio, do Turismo, e da Indústria e Energia, tendo sido extintas as Secretarias de Estado da Competitividade e Internacionalização, e do Comércio e Turismo.

2.3.3 – Alterações que não modificaram o total da despesa prevista para cada ministério (Mapa Anexo n.º 3)

Para além de todas as alterações orçamentais atrás referidas, que modificaram o total da despesa inicialmente prevista para cada um dos Ministérios e capítulos, o Governo procedeu ainda, ao longo da execução orçamental, a transferências de verbas entre dotações do mesmo departamento ministerial. Apesar de elas se anularem em valor, o montante total daquelas alterações ascendeu a cerca de 5.795.870.330 contos.

A relação entre o valor das alterações orçamentais e o do orçamento inicial dá, em certa medida, a dimensão das transferências de verbas efectuadas.

Este quociente foi, em termos globais, de 76,78% (12,83% em 1996), variando entre 131,28% (Ministério das Finanças) e 0,30% (Ministério da Solidariedade e Segurança Social).

2.3.4 – Alterações de natureza funcional (Mapa Anexo n.º 4)

As alterações referidas nos pontos 2.3.1 e 2.3.2 implicaram, naturalmente, ajustamentos no orçamento da despesa, segundo o critério da classificação funcional, alterando a distribuição inicial constante do mapa III anexo à Lei do Orçamento.

Em termos globais, a função 4.01 – "Operações da dívida pública" foi a que mais beneficiou com as referidas alterações (116,02%), seguindo-se a 3.05 – "Outras funções económicas" (18,58%) e a 3.01 – "Agricultura e Pecuária, Silvicultura, Caça e Pesca" (17,52%).

Relativamente a este ponto, a Direcção-Geral do Orçamento apontou algumas divergências nos valores constantes do mapa anexo n.º 4, tendo os mesmos sido rectificados de acordo com os elementos por si prestados.

2.4 – Conta Geral do Estado (CGE)

O Governo apresentou a Conta Geral do Estado relativa ao ano económico de 1997 dentro do prazo previsto na Constituição e na Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado (LEOE).

A Conta de 1997 foi elaborada em conformidade com as disposições da LEOE. Assim, integram a Conta Geral do Estado de 1997, para além do relatório sobre os resultados da execução orçamental, os mapas enumerados nos art.os 27.º e 29.º da citada lei, bem como os mapas relativos às contas de gerência do Tribunal de Contas (Sede e Secções Regionais dos Açores e da Madeira) de acordo com o disposto no n.º 1 do art.º 1.º da Lei n.º 53/93, de 30 de Julho[12], que alterou a Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro.

[12] A Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas) prevê igualmente, no seu art.º 113.º, a integração das contas do Tribunal, relativas à execução do Orçamento do Estado, na Conta Geral do Estado.

De salientar, conforme tem sido observado desde o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1994, que, nos termos da referida disposição legal, a conta da Assembleia da República também deveria integrar a Conta Geral do Estado, o que uma vez mais não aconteceu em 1997.

Sobre este ponto, a Direcção-Geral do Orçamento informou que tal se ficou a dever ao facto de a conta não ter sido disponibilizada por, de acordo com informação prestada pelo Gabinete da Secretária-Geral da Assembleia da República, se encontrar, na altura, a ser auditada pelo Tribunal de Contas, não tendo ainda sido aprovada pelo Plenário da Assembleia da República, o que só viria a ocorrer, nos termos da Lei, após a emissão do correspondente parecer[13].

Como consequência da revogação do parágrafo 1.º do art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 27 223, de 21 de Novembro de 1936, e da aprovação da actual estrutura da Conta Geral do Estado, não se encontra expressa a obrigatoriedade de apresentação de um balanço entre valores activos e passivos do Estado, o que, aliás, não era cumprido.

Todavia, tal não significa que o Tribunal de Contas não se deva pronunciar sobre a gestão do património do Estado, pois a tal se encontra vinculado nos termos da alínea c) do n.º 1 do art.º 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto. Nestes termos, a lacuna existente na LEOE não justifica que a Conta continue a ser incompleta neste domínio, e, consequentemente, subsista uma falta de elementos sobre o património do Estado que o Tribunal tenta superar, desde o Parecer de 1989, por recurso a mecanismos de controlo autónomos.

Relativamente a este aspecto, a Direcção-Geral do Orçamento referiu que *"(...) A não apresentação de um balanço entre os valores activos e passivos do Estado decorre da impossibilidade prática da sua elaboração, pelas razões conhecidas e já transmitidas em comentários a anteprojectos de Pareceres a Contas do Estado de anos anteriores. Todavia, voltamos a sublinhar que dentro dos condicionalismos existentes, continua a ser elaborado um balanço das variações patrimoniais ocorridas durante a gerência e que faz parte do Relatório à Conta".*

[13] Parecer emitido em sessão de 24/05/99 do Plenário Geral do Tribunal de Contas.

III – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA

3.1 – Considerações Gerais

Quatro anos após a entrada em vigor do Dec.Lei n.º 275-A/93, de 9 de Agosto, esperava o Tribunal de Contas estarem os sistemas de cobrança e gestão das receitas do Estado numa fase de concretização e estabilidade tal que as disfunções apontadas pelo TC em Pareceres anteriores estivessem definitivamente ultrapassadas.

Porém, conforme se pode observar pelo que no presente capítulo se descreve, a Administração Financeira do Estado, e particularmente a Administração fiscal continua a acusar uma série de disfunções e desarticulação entre os respectivos serviços com graves implicações na produção de resultados os quais não podem ser considerados fiáveis.

Na elaboração do presente Parecer os serviços de apoio ao Tribunal depararam-se com as dificuldades já consideradas habituais, como impossibilidade de leitura dos suportes informáticos remetidos pelos serviços da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI) vendo-se por isso de novo obrigados a recorrer à análise e tratamento dos documentos em suporte papel; depararam-se ainda com o facto de no decurso do ano a que a CGE em apreço respeita, terem sido aprovadas pelo Ministro das Finanças e divulgadas pelos respectivos serviços, instruções para lançamento dos valores da receita nas respectivas tabelas.

Esta inovação, de que o Tribunal de Contas só teve conhecimento quando os seus serviços de apoio deram início à análise da CGE, ou seja, em Janeiro do corrente ano, implicou a necessidade de alteração da metodologia já definida para elaboração do presente Parecer, bem como do planeamento das acções de verificação.

As dificuldades referidas, aliadas à carência de recursos humanos com que o Sector de Auditoria que tem a seu cargo este capítulo se defronta, levaram a que a elaboração do presente documento decorresse em condições assaz difíceis.

3.2 – Desenvolvimento por áreas

Os serviços de apoio do Tribunal com base nos elementos elencados em cada um dos pontos seguintes e recorrendo aos resultados das acções desenvolvidas junto dos serviços auditados, procederam à análise e tratamento informático das informações recebidas por forma a obter um quadro de valores comparáveis com os inscritos na CGE.

Na continuação do que já tinha sido feito no ano transacto, mas com um maior grau de aprofundamento e generalizada a todas as áreas, procedeu-se à apreciação da contabilidade do Tesouro na parte pertinente, e à comparação dos respectivos valores com os da DGO e dos serviços administradores/cobradores da receita.

Dos resultados dessa análise e do confronto de valores se dá conta nos pontos seguintes:

3.2.1 – Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo - DGAIEC

Tal como atrás se referiu toda a informação extraída dos elementos a seguir indicados foi tratada informaticamente com recurso a uma base de dados própria.

- versões finais das tabelas mod. 28 de cada um dos caixas
- versão final da tabela mod. 28 da DGAIEC
- balancete da DGO relativo à mesma
- diários da contabilidade do Tesouro
- mapas anuais, modelos C.T. 10.1 e C.T. 10.2, das entradas e saídas de fundos, respectivamente, registados pelos caixas da DGAIEC e comunicados à DGT
- mapas anuais, modelo C.T. 11, relativos aos pedidos de movimentos escriturais efectuados pelos caixas da DGAIEC à DGT

Também a informação relativa às operações de tesouraria registadas pela DGT, nomeadamente dos movimentos relacionados com os caixas da DGAIEC, foi tratada, com base na aplicação informática implementada para o efeito, a partir dos valores registados nos diários da CT tendo-se apurado não só os valores relativos aos movimentos escriturados nas contas pelos diversos caixas e cujos valores são evidenciados no mapa adiante apresentado, designado de "Mapa das entradas e saídas de fundos por operações de tesouraria (MESOT) - área das alfândegas", como também procederam à sua comparação com os valores constantes dos documentos remetidos com as respectivas contas de gerência.

3.2.1.1 – Análise das tabelas mod. 28 dos caixas e sua comparação com as contas de responsabilidade

3.2.1.1.1 – Análise da tabela mod. 28 da DGAIEC

Conforme o disposto na sua Lei orgânica, compete à DGAIEC a elaboração da tabela anual modelo 28 - consolidando a totalidade dos valores das tabelas de todos os serviços com funções de caixa de si dependentes (31 em 1997) - e sua remessa à DGO, cabendo a execução à Direcção de Serviços Financeiros. Depois de devidamente certificada pela DGO, a DGAIEC remete ao Tribunal de Contas um exemplar daquela tabela.

Refira-se que além do envio da tabela em suporte tradicional - papel -, a DGAIEC remeteu ainda em suporte magnético, tal como já foi mencionado, todas as tabelas anuais dos serviços

de caixa de si dependentes, bem como a tabela que resultou da agregação dos valores das tabelas anteriormente referidas, produzido pela Direcção de Serviços Financeiros.

Por seu lado cada uma das caixas remeteu ao Tribunal, com a respectiva conta de responsabilidade, um exemplar da tabela anual.

Os SAT procederam ao confronto dos valores inscritos na tabela elaborada pela DGAIEC relativa a cada caixa, com os da tabela elaborada pelo caixa e remetida ao TC juntamente com a conta de responsabilidade.

Verificaram ainda a coincidência ou não entre os valores correspondentes ao somatório das tabelas elaboradas pelos caixas e os inscritos na tabela anual produzida pela DGAIEC, que para efeitos de Parecer sobre a CGE, é enviada ao TC.

O ciclo de conferência da receita liquidada, cobrada, anulada e reembolsada, na área da DGAIEC, encerrou com o confronto dos valores inscritos na tabela produzida pela DGAIEC com os inscritos no respectivo balancete da DGO.

Em resultado do tratamento da informação contida nos documentos anteriormente referidos, os SAT elaboraram um mapa discriminativo da receita do Estado, por cada caixa da DGAIEC, que seguidamente se apresenta:

RECEITA LIQUIDADA, COBRADA, ANULADA, POR COBRAR, REEMBOLSADA E LÍQUIDA
CAIXAS DA DGAIEC - ANO DE 1997

CAIXAS	SALDO EM 01/01/97	Est.	LIQUIDAÇÃO	Est.	COBRANÇA (RECEITA BRUTA)	Est.	ANULAÇÕES	Est.	SALDO EM 31/12/97	Est.	REEMBOLSOS	Est.	RECEITA LÍQUIDA	Est.
(1)	(2)	%	(3)	%	(4)	%	(5)	%	(6=2+3-4-5)	%	(7)	%	(8=4-7)	%
Direcção das Alfândegas de Lisboa	5.267.805,00	0,01	2.512.516.820,00	0,24	2.512.516.820,00	0,24	-30.671.111,00	-0,20	35.938.916,00	0,07	2.024.711.448,00	11,27	487.805.372,00	0,05
Alfândega do Aeroporto de Lisboa	1.264.939.205,00	2,91	17.796.295.952,00	1,69	17.519.184.405,00	1,70	72.236.209,00	0,48	1.469.814.543,00	2,99	1.384.388,00	0,01	17.517.800.017,00	1,73
Alfândega de Alcântara-Norte	2.400.956.828,00	5,51	29.293.357.630,00	2,79	28.213.687.728,00	2,74	343.153.504,00	2,27	3.137.473.226,00	6,39	990.188,00	0,01	28.212.697.540,00	2,79
Alfândega de Alverca	6.535.790.763,00	15,01	215.665.261.701,00	20,53	214.443.257.582,00	20,82	679.618.730,00	4,50	7.078.176.152,00	14,42	63.910.415,00	0,36	214.379.347.167,00	21,19
Alfândega de Jardim do Tabaco	6.597.333.926,00	15,15	209.591.770.128,00	19,95	206.807.289.010,00	20,08	1.286.616.605,00	8,52	8.095.198.439,00	16,49	26.981.183,00	0,15	206.780.307.827,00	20,44
Delegação aduaneira de Cais dos Soldados	85.515.725,00	0,20	84.626.240,00	0,01	170.141.965,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	170.141.965,00	0,02
Alfândega de Xabregas	10.301.159.684,00	23,66	88.475.363.315,00	8,42	89.917.202.424,00	8,73	1.455.018.071,00	9,63	7.404.302.504,00	15,08	11.590.501,00	0,06	89.905.611.923,00	8,89
Total das caixas da área de Lisboa	**27.190.963.936,00**	**62,45**	**563.419.191.786,00**	**53,63**	**559.583.279.934,00**	**54,34**	**3.805.972.008,00**	**25,20**	**27.220.903.780,00**	**55,44**	**2.129.568.123,00**	**11,85**	**557.453.711.811,00**	**55,09**
Alfândega do Aeroporto do Porto	601.558.991,00	1,38	9.429.478.572,00	0,90	9.212.438.294,00	0,89	10.473.962,00	0,07	808.125.307,00	1,65	0,00	0,00	9.212.438.294,00	0,91
Alfândega do Freixieiro	1.456.715.583,00	3,35	29.821.590.156,00	2,84	29.382.161.016,00	2,85	115.488.001,00	0,76	1.780.656.722,00	3,63	8.131.935,00	0,05	29.374.029.081,00	2,90
Alfândega de Leixões	6.022.514.451,00	13,83	286.429.868.893,00	27,27	278.006.508.125,00	27,00	6.358.690.190,00	42,10	8.087.185.029,00	16,47	33.139.383,00	0,18	277.973.368.742,00	27,47
Total das caixas da área do Porto	**8.080.789.025,00**	**18,56**	**325.680.937.621,00**	**31,00**	**316.601.107.435,00**	**30,74**	**6.484.652.153,00**	**42,93**	**10.675.967.058,00**	**21,74**	**41.271.318,00**	**0,23**	**316.559.836.117,00**	**31,29**
Alfândega de Aveiro	1.261.408.608,00	2,90	29.493.495.561,00	2,81	29.085.013.671,00	2,82	439.562.261,00	2,91	1.230.328.237,00	2,51	17.680.638,00	0,10	29.067.333.033,00	2,87
Delegação aduaneira da Covilhã	25.280.028,00	0,06	284.157.484,00	0,03	278.874.381,00	0,03	0,00	0,00	30.563.131,00	0,06	0,00	0,00	278.874.381,00	0,03
Delegação aduaneira da Figueira da Foz	150.620.906,00	0,35	1.316.760.429,00	0,13	1.314.609.268,00	0,13	0,00	0,00	152.772.067,00	0,31	290.288,00	0,00	1.314.318.980,00	0,13
Delegação aduaneira de Vilar Formoso	21.708.773,00	0,05	836.350.143,00	0,08	823.869.960,00	0,08	0,00	0,00	34.188.956,00	0,07	0,00	0,00	823.869.960,00	0,08
Alfândega de Braga	184.716.246,00	0,42	4.433.935.004,00	0,42	4.129.054.445,00	0,40	61.117.976,00	0,40	428.478.829,00	0,87	6.814.383,00	0,04	4.122.240.062,00	0,41
Delegação aduaneira de Bragança	12.819.680,00	0,03	90.592.025,00	0,01	92.201.048,00	0,01	0,00	0,00	11.210.657,00	0,02	0,00	0,00	92.201.048,00	0,01
Delegação aduaneira de Peso da Régua	29.579.648,00	0,07	270.249.984,00	0,03	253.404.185,00	0,02	104.455,00	0,00	46.320.992,00	0,09	1.372.573,00	0,01	252.031.612,00	0,02
Alfândega de Faro	253.765.109,00	0,58	15.602.552.075,00	1,49	14.541.786.763,00	1,41	943.017.303,00	6,24	371.513.118,00	0,76	2.306.014,00	0,01	14.539.480.749,00	1,44
Delegação aduaneira do Aeroporto de Faro	644.631,00	0,00	119.286.957,00	0,01	119.164.913,00	0,01	0,00	0,00	766.675,00	0,00	0,00	0,00	119.164.913,00	0,01
Delegação aduaneira de V. R. St. António	115.850,00	0,00	3.777.036,00	0,00	3.888.146,00	0,00	0,00	0,00	4.740,00	0,00	0,00	0,00	3.888.146,00	0,00
Posto aduaneiro de Portimão	9.478.709,00	0,02	376.154.506,00	0,04	77.681.865,00	0,01	0,00	0,00	307.951.350,00	0,63	0,00	0,00	77.681.865,00	0,01
Alfândega de Peniche	3.572.356.046,00	8,21	12.661.164.428,00	1,21	9.261.616.177,00	0,90	2.777.008.412,00	18,39	4.194.895.885,00	8,54	29.221.456,00	0,16	9.232.394.721,00	0,91
Delegação aduaneira de Elvas	91.896.826,00	0,21	1.219.495.461,00	0,12	1.185.075.725,00	0,12	0,00	0,00	126.316.562,00	0,26	0,00	0,00	1.185.075.725,00	0,12
Delegação aduaneira de Portalegre	9.633.829,00	0,02	90.729.826,00	0,01	88.811.169,00	0,01	564.480,00	0,00	10.988.006,00	0,02	0,00	0,00	88.811.169,00	0,01
Alfândega de Setúbal	2.299.085.250,00	5,28	45.269.386.879,00	4,31	43.044.239.933,00	4,18	575.700.311,00	3,81	3.948.531.885,00	8,04	69.742.246,00	0,39	42.974.497.687,00	4,25
Delegação aduaneira de Sines	156.795.840,00	0,36	47.072.916.270,00	4,48	47.216.799.513,00	4,58	0,00	0,00	12.912.597,00	0,03	0,00	0,00	47.216.799.513,00	4,67
Alfândega de Viana do Castelo	183.105.948,00	0,42	2.118.793.925,00	0,20	1.993.016.380,00	0,19	15.727.144,00	0,10	293.156.349,00	0,60	9.899,00	0,00	1.993.006.481,00	0,20
Total das restantes caixas do continente	**8.263.011.927,00**	**18,98**	**161.259.797.993,00**	**15,35**	**153.509.107.542,00**	**14,91**	**4.812.802.342,00**	**31,87**	**11.200.900.036,00**	**22,81**	**127.437.497,00**	**0,71**	**153.381.670.045,00**	**15,16**
Total das caixas do continente	**43.534.764.888,00**	**99,99**	**1.050.359.927.400,00**	**99,99**	**1.029.693.494.911,00**	**99,99**	**15.103.426.503,00**	**100,00**	**49.097.770.874,00**	**100,00**	**2.298.276.938,00**	**12,79**	**1.027.395.217.973,00**	**101,54**
Alfândega do Funchal	2.302.385,00	0,01	68.482.165,00	0,01	69.975.808,00	0,01	11.378,00	0,00	797.364,00	0,00	0,00	0,00	69.975.808,00	0,01
Alfândega de Ponta delgada	44.950,00	0,00	47.108.754,00	0,00	47.129.671,00	0,00	0,00	0,00	24.033,00	0,00	1.146.834,00	0,01	45.982.837,00	0,00
Delegação aduaneira de Angra do Heroísmo	3.488,00	0,00	6.108.728,00	0,00	6.112.216,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	6.112.216,00	0,00
Delegação aduaneira da Horta	0,00	0,00	7.051.450,00	0,00	7.051.450,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	7.051.450,00	0,00
Total das caixas das Regiões Autónomas	**2.350.823,00**	**0,01**	**128.751.097,00**	**0,01**	**130.269.145,00**	**0,01**	**11.378,00**	**0,00**	**821.397,00**	**0,00**	**1.146.834,00**	**0,01**	**129.122.311,00**	**0,01**
Total das caixas da DGAIEC	**43.537.115.711,00**	**100,00**	**1.050.488.678.497,00**	**100,00**	**1.029.823.764.056,00**	**100,00**	**15.103.437.881,00**	**100,00**	**49.098.592.271,00**	**100,00**	**2.299.423.772,00**	**12,80**	**1.027.524.340.284,00**	**101,55**
Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos														
Especiais sobre o Consumo (DGAIEC)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	15.671.395.102,00	87,20	-15.671.395.102,00	-1,55
Total Geral	**43.537.115.711,00**	**100,00**	**1.050.488.678.497,00**	**100,00**	**1.029.823.764.056,00**	**100,00**	**15.103.437.881,00**	**100,00**	**49.098.592.271,00**	**100,00**	**17.970.818.874,00**	**100,00**	**1.011.852.945.182,00**	**100,00**

Conforme se pode constatar, o peso que as alfândegas e delegações aduaneiras de Lisboa e do Porto assume no cômputo global da receita do Estado cobrada, representa cerca de 85,08% do total, sendo de realçar o facto de nesta percentagem se incluír 67,9% da responsabilidade de apenas três alfândegas – Alverca, Jardim do Tabaco e Leixões.

Refira-se que no caso dos reembolsos, a referência à Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo não corresponde ao facto de ela exercer a função de caixa, mas unicamente porque o montante ali inscrito se deve a reembolsos processados exclusivamente através daquela Direcção-Geral, nomeadamente os de Imposto sobre produtos petrolíferos (ISP) aos operadores económicos, respeitantes a isenções previstas no art.º 7º do Dec.Lei n.º 123/94, de 18 de Maio. Dando acolhimento às recomendações do Tribunal de Contas, a DGAIEC elabora para o efeito uma tabela em que a única coluna preenchida é a do valor daquelas restituições, estabelecendo-se assim, de forma clara, a diferença entre os montantes de reembolsos que resultaram da agregação das tabelas dos caixas de si dependentes e os que se referem a lançamentos na tabela por movimentos da sua exclusiva responsabilidade.

Com base nos valores extraídos das tabelas de todos os caixas da DGAIEC, elaboraram-se dois mapas, um que evidencia a receita do Estado por cobrar no início do ano, liquidada, cobrada, anulada, por cobrar no final do ano, reembolsada e líquida por classificação económica e sua estrutura e o outro relativo à variação da receita do Estado entre os anos de 1996 e 1997, desagregado por organismos, que se apresentam nas páginas seguintes.

Sendo da responsabilidade da DGAIEC a administração dos impostos especiais sobre o consumo - ISP, Imposto automóvel, Imposto de consumo sobre o tabaco, Imposto de consumo sobre o café, Imposto de consumo sobre bebidas alcoólicas, Imposto de consumo sobre cerveja e Imposto especial sobre o álcool (ISA) - verifica-se que 96,4% do total da receita cobrada se regista no capítulo dos impostos indirectos, destacando-se o ISP que representa 44,88%, o Imposto de consumo sobre tabaco (16,73%) e o IA (16,42%).

RECEITA DO ESTADO POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA
CAIXAS DA DGAIEC - ANO DE 1997

DESIGNAÇÃO DOS RENDIMENTOS	SALDO EM 01/01/97 REC. A COBRAR	Estr. %	LIQUIDAÇÃO	Estr. %	COBRANÇA (RECEITA BRUTA)	Estr. %	ANULAÇÕES	Estr. %	SALDO EM 31/12/97 REC. A COBRAR	Estr. %	REEMBOLSOS	Estr. %	RECEITA LÍQUIDA	Estr. %
RECEITAS CORRENTES:														
Impostos directos	90,00	0,00	8.034.780,00	0,00	7.954.370,00	0,00	1.000,00	0,00	79.500,00	0,00	0,00	0,00	7.954.370,00	0,00
Impostos indirectos	40.906.603.952,00	93,96	1.012.148.034.983,00	96,35	992.783.701.099,00	96,40	14.349.051.624,00	95,01	45.921.886.212,00	93,53	17.848.954.637,00	99,32	974.934.746.462,00	96,35
Taxas, multas e outras penalidades	235.836.643,00	0,54	230.357.158,00	0,02	229.869.782,00	0,02	626.915,00	0,00	235.697.104,00	0,48	168.878,00	0,00	229.700.904,00	0,02
Rendimentos da propriedade	451.512.210,00	1,04	97.587.998,00	0,01	65.128.904,00	0,01	104.377.435,00	0,69	379.593.869,00	0,77	95.898,00	0,00	65.033.006,00	0,01
Transferências	0,00	0,00	1.745.409.759,00	0,17	1.745.409.759,00	0,17	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.745.409.759,00	0,17
Venda de bens e serviços correntes	11.221.846,00	0,03	292.499.629,00	0,03	289.185.982,00	0,03	3.181.916,00	0,02	11.353.577,00	0,02	2.584.232,00	0,01	286.601.750,00	0,03
Somam as "Receitas Correntes"	**41.605.174.741,00**	**95,56**	**1.014.521.924.307,00**	**96,58**	**995.121.249.896,00**	**96,63**	**14.457.238.890,00**	**95,72**	**46.548.610.262,00**	**94,81**	**17.851.803.645,00**	**99,34**	**977.269.446.251,00**	**96,58**
RECEITAS DE CAPITAL:														
Venda de bens de investimento	0,00	0,00	823.801,00	0,00	823.801,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	823.801,00	0,00
Transferências	3.967.324,00	0,01	111.206.973,00	0,01	114.936.598,00	0,01	76.180,00	0,00	161.519,00	0,00	180.026,00	0,00	114.756.572,00	0,01
Somam as "Receitas de Capital"	**3.967.324,00**	**0,01**	**112.030.774,00**	**0,01**	**115.760.399,00**	**0,01**	**76.180,00**	**0,00**	**161.519,00**	**0,00**	**180.026,00**	**0,00**	**115.580.373,00**	**0,01**
RECURSOS PRÓPRIOS COMUNITÁRIOS	1.927.973.646,00	4,43	35.845.445.464,00	3,41	34.577.475.809,00	3,36	646.122.811,00	4,28	2.549.820.490,00	5,19	118.835.203,00	0,66	34.458.640.606,00	3,41
REPOSIÇÕES NÃO ABATIDAS NOS PAGAMENTOS	0,00	0,00	3.764.796,00	0,00	3.764.796,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3.764.796,00	0,00
Somam as "Receitas correntes, de capital, recursos próprios comunitários e reposições não abatidas nos pagamentos"	**43.537.115.711,00**	**100,00**	**1.050.483.165.341,00**	**100,00**	**1.029.818.250.900,00**	**100,00**	**15.103.437.881,00**	**100,00**	**49.098.592.271,00**	**100,00**	**17.970.818.874,00**	**100,00**	**1.011.847.432.026,00**	**100,00**
CONTAS DE ORDEM	0,00	0,00	162.230,00	0,00	162.230,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	162.230,00	0,00
TOTAL DA RECEITA	**43.537.115.711,00**	**100,00**	**1.050.483.327.571,00**	**100,00**	**1.029.818.413.130,00**	**100,00**	**15.103.437.881,00**	**100,00**	**49.098.592.271,00**	**100,00**	**17.970.818.874,00**	**100,00**	**1.011.847.594.256,00**	**100,00**
REPOSIÇÕES ABATIDAS NOS PAGAMENTOS	0,00	0,00	5.350.926,00	0,00	5.350.926,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	5.350.926,00	0,00
TOTAL GERAL	**43.537.115.711,00**	**100,00**	**1.050.488.678.497,00**	**100,00**	**1.029.823.764.056,00**	**100,00**	**15.103.437.881,00**	**100,00**	**49.098.592.271,00**	**100,00**	**17.970.818.874,00**	**100,00**	**1.011.852.945.182,00**	**100,00**

No que concerne à variação das receitas por cobrar no final do ano, conforme se pode constatar pelo quadro seguinte, assiste-se a um aumento de 12,77% (+ 5,6 milhões de contos) resultante quase na íntegra do aumento verificado nos impostos indirectos (12,26%).

Quanto à evolução registada na receita cobrada verificou-se um aumento de 4,12% (+40,8 milhões de contos) em relação à do ano transacto.

VARIAÇÃO DOS VALORES DA RECEITA LIQUIDADA, COBRADA, ANULADA, POR COBRAR, REEMBOLSADA E LÍQUIDA, DOS CAIXAS DA DGAIEC ENTRE OS ANOS DE 1996 E 1997

CAIXAS	SALDO INICIAL		LIQUIDAÇÃO		COBRANÇA (RECEITA BRUTA)		ANULAÇÕES		SALDO FINAL		REEMBOLSOS		RECEITA LÍQUIDA	
	Δ	Δ (%)	Δ	Δ (%)	Δ	Δ (%)	Δ	Δ (%)	Δ	Δ (%)	Δ	Δ (%)	Δ	Δ (%)
Direcção das Alfândegas de Lisboa	209.005,00	4,13	199.140.657,00	8,61	224.138.157,00	9,79	-55.459.606,00	-223,73	30.671.111,00	582,24	447.121.225,00	28,34	-222.983.068,00	-31,37
Alfândega do Aeroporto de Lisboa	234.693.652,00	22,78	2.240.827.828,00	14,41	2.277.813.268,00	14,94	-7.167.126,00	-9,03	204.875.338,00	16,20	-776.556,00	-35,94	2.278.589.824,00	14,95
Alfândega de Alcântara-Norte	304.665.366,00	14,53	3.151.604.625,00	12,06	3.025.896.031,00	12,01	-306.142.438,00	-47,15	736.516.398,00	30,68	990.188,00	-----	3.024.905.843,00	12,01
Alfândega de Alverca	1.981.886.380,00	43,52	162.977.956.493,00	309,33	164.880.305.279,00	332,67	-462.847.795,00	-40,51	542.385.389,00	8,30	51.394.061,00	410,62	164.828.911.218,00	332,65
Alfândega de Jardim do Tabaco	-21.575.516.860,00	-76,58	-257.160.400.214,00	-55,10	-142.681.655.360,00	-40,83	-137.552.126.227,00	-99,07	1.497.864.513,00	22,70	18.194.214,00	207,06	-142.699.849.574,00	-40,83
Delegação aduaneira de Cais dos Soldados	32.564.025,00	61,50	-1.178.087.679,00	-93,30	-1.054.330.234,00	-86,10	-5.677.695,00	-100,00	-85.515.725,00	-100,00	0,00	-----	-1.054.330.234,00	-86,10
Alfândega de Xabregas	5.353.443.753,00	108,20	1.846.727.262,00	2,13	9.918.215.686,00	12,40	178.812.509,00	14,01	-2.896.857.180,00	-28,12	6.222.884,00	115,93	9.911.992.802,00	12,39
Total das caixas da área de Lisboa	**-13.668.054.679,00**	**-33,45**	**-87.922.231.028,00**	**-13,50**	**36.590.382.827,00**	**7,00**	**-138.210.608.378,00**	**-97,32**	**29.939.844,00**	**0,11**	**523.146.016,00**	**32,57**	**36.067.236.811,00**	**6,92**
Alfândega do Aeroporto do Porto	135.660.740,00	29,12	1.405.690.804,00	17,52	1.340.501.003,00	17,03	-5.715.775,00	-35,30	206.566.316,00	34,34	0,00	-----	1.340.501.003,00	17,03
Alfândega do Freixieiro	-1.209.870.753,00	-45,37	-4.772.313.521,00	-13,80	-5.027.871.243,00	-14,61	-1.278.254.170,00	-91,71	323.941.139,00	22,24	2.931.255,00	56,36	-5.030.802.498,00	-14,62
Alfândega de Leixões	-15.473.566.501,00	-71,98	11.891.385.777,00	4,33	-4.524.390.078,00	-1,60	-1.122.461.224,00	-15,00	2.064.670.578,00	34,28	-22.922.548,00	-40,89	-4.501.467.530,00	-1,59
Total das caixas da área do Porto	**-16.547.776.514,00**	**-67,19**	**8.524.763.060,00**	**2,69**	**-8.211.760.318,00**	**-2,53**	**-2.406.431.169,00**	**-27,07**	**2.595.178.033,00**	**32,12**	**-19.991.293,00**	**-32,63**	**-8.191.769.025,00**	**-2,52**
Alfândega de Aveiro	-430.485.452,00	-25,44	7.570.871.660,00	34,53	7.087.913.730,00	32,22	83.552.849,00	23,47	-31.080.371,00	-2,46	6.901.001,00	64,02	7.081.012.729,00	32,21
Delegação aduaneira da Covilhã	15.883.234,00	169,03	-176.719.552,00	-38,34	-163.851.333,00	-37,01	-2.268.088,00	-100,00	5.283.103,00	20,90	0,00	-----	-163.851.333,00	-37,01
Delegação aduaneira da Figueira da Foz	-11.869.641,00	-7,30	129.349.780,00	10,89	115.328.978,00	9,62	0,00	-----	2.151.161,00	1,43	-9.089.350,00	-96,91	124.418.328,00	10,46
Delegação aduaneira de Vilar Formoso	-14.873.337,00	-40,66	42.945.792,00	5,41	15.592.272,00	1,93	0,00	-----	12.480.183,00	57,49	0,00	-----	15.592.272,00	1,93
Alfândega de Braga	40.809.192,00	28,36	353.775.682,00	8,67	150.853.465,00	3,79	-31.174,00	-0,05	243.762.583,00	131,97	6.814.383,00	-----	144.039.082,00	3,62
Delegação aduaneira de Bragança	-1.273.491,00	-9,04	-19.108.052,00	-17,42	-18.406.672,00	-16,64	-365.848,00	-100,00	-1.609.023,00	-12,55	0,00	-----	-18.406.672,00	-16,64
Delegação aduaneira de Peso da Régua	-8.308.186,00	-21,93	63.118.202,00	30,47	42.172.098,00	19,96	-4.103.426,00	-97,52	16.741.344,00	56,60	1.372.573,00	-----	40.799.525,00	19,32
Alfândega de Faro	-443.965.093,00	-63,63	1.867.483.299,00	13,60	1.231.466.546,00	9,25	74.303.651,00	8,55	117.748.009,00	46,40	1.823.397,00	377,81	1.229.643.149,00	9,24
Delegação aduaneira do Aeroporto de Faro	-870.911,00	-57,47	43.014.513,00	56,40	42.021.558,00	54,47	0,00	-----	122.044,00	18,93	0,00	-----	42.021.558,00	54,47
Delegação aduaneira de V. R. St. António	-1.160.745,00	-90,93	-116.499,00	-2,99	-1.166.134,00	-23,07	0,00	-----	-111.110,00	-95,91	0,00	-----	-1.166.134,00	-23,07
Posto aduaneiro de Portimão	-4.609.205,00	-32,72	298.196.502,00	382,51	-4.880.080,00	-5,91	-5.264,00	-100,00	298.472.641,00	3.148,87	0,00	-----	-4.880.080,00	-5,91
Alfândega de Peniche	1.941.344.324,00	119,03	-105.180.731,00	-0,82	525.579.279,00	6,02	688.044.475,00	32,94	622.539.839,00	17,43	18.537.503,00	173,51	507.041.776,00	5,81
Delegação aduaneira de Elvas	-146.979.612,00	-61,53	-354.407.546,00	-22,52	-535.806.894,00	-31,14	0,00	-----	34.419.736,00	37,45	0,00	-----	-535.806.894,00	-31,14
Delegação aduaneira de Portalegre	9.633.829,00	-----	59.178.866,00	187,57	66.894.038,00	305,21	564.480,00	-----	1.354.177,00	14,06	0,00	-----	66.894.038,00	305,21
Alfândega de Setúbal	-675.921.371,00	-22,72	11.310.430.223,00	33,31	9.562.123.953,00	28,56	-577.061.736,00	-50,06	1.649.446.635,00	71,74	37.569.576,00	116,77	9.524.554.377,00	28,47
Delegação aduaneira de Sines	-319.117.870,00	-67,05	-5.801.028.844,00	-10,97	-5.974.017.349,00	-11,23	-2.246.122,00	-100,00	-143.883.243,00	-91,76	0,00	-----	-5.974.017.349,00	-11,23
Alfândega de Viana do Castelo	36.052.645,00	24,52	420.428.473,00	24,75	335.295.781,00	20,23	11.134.936,00	242,47	110.050.401,00	60,10	-233.401,00	-95,93	335.529.182,00	20,24
Total das restantes caixas do continente	**-15.711.690,00**	**-0,19**	**15.702.231.768,00**	**10,79**	**12.477.113.236,00**	**8,85**	**271.518.733,00**	**5,98**	**2.937.888.109,00**	**35,55**	**63.695.682,00**	**99,93**	**12.413.417.554,00**	**8,81**
Total das caixas do continente	**-30.231.542.883,00**	**-40,98**	**-63.695.236.200,00**	**-5,72**	**40.855.735.745,00**	**4,13**	**-140.345.520.814,00**	**-90,28**	**5.563.005.986,00**	**12,78**	**566.850.405,00**	**32,74**	**40.288.885.340,00**	**4,08**
Alfândega do Funchal	-3.480.667,00	-60,19	-99.331.939,00	-59,19	-101.318.963,00	-59,15	11.378,00	-----	-1.505.021,00	-65,37	0,00	-----	-101.318.963,00	-59,15
Alfândega de Ponta delgada	-33.099,00	-42,41	4.277.869,00	9,99	4.265.687,00	9,95	0,00	-----	-20.917,00	-46,53	1.146.834,00	-----	3.118.853,00	7,28
Delegação aduaneira de Angra do Heroísmo	3.488,00	-----	-820.356,00	-11,84	-813.380,00	-11,74	0,00	-----	-3.488,00	-100,00	0,00	-----	-813.380,00	-11,74
Delegação aduaneira da Horta	0,00	-----	-3.538.155,00	-33,41	-3.538.155,00	-33,41	0,00	-----	0,00	-----	0,00	-----	-3.538.155,00	-33,41
Total das caixas das Regiões Autónomas	**-3.510.278,00**	**-59,89**	**-99.412.581,00**	**-43,57**	**-101.404.811,00**	**-43,77**	**11.378,00**	**-----**	**-1.529.426,00**	**-65,06**	**1.146.834,00**	**-----**	**-102.551.645,00**	**-44,27**
Total das caixas da DGAIEC	**-30.235.053.161,00**	**-40,98**	**-63.794.648.781,00**	**-5,73**	**40.754.330.934,00**	**4,12**	**-140.345.509.436,00**	**-90,28**	**5.561.476.560,00**	**12,77**	**567.997.239,00**	**32,81**	**40.186.333.695,00**	**4,07**
Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC)	0,00	-----	0,00	-----	0,00	-----	0,00	-----	0,00	-----	-5.736.949.055,00	-26,80	5.736.949.055,00	-26,80
Total Geral	**-30.235.053.161,00**	**-40,98**	**-63.794.648.781,00**	**-5,73**	**40.754.330.934,00**	**4,12**	**-140.345.509.436,00**	**-90,28**	**5.561.476.560,00**	**12,77**	**-5.168.951.816,00**	**-22,34**	**45.923.282.750,00**	**4,75**

3.2.1.1.2 – Comparação entre os valores da tabela da DGAIEC e os dos caixas

Do confronto entre os valores inscritos nas tabelas anuais das caixas das alfândegas, remetidas com as respectivas contas de gerência, e os constantes da tabela da DGAIEC, verificaram-se duas diferenças para mais na tabela agregada da DGAIEC, uma no valor de 1.530.000.000$00 na subrubrica "Imposto de consumo sobre o tabaco/Organismos do Ministério da Saúde", que se compensa com outra de igual valor verificada para menos na subrubrica "Imposto de consumo sobre o tabaco/Receitas Gerais", e outra no valor 15.671.395.102$00, que se subdivide em 15.414.319.811$00 de ISP e 257.075.291$00 de "Impostos indirectos diversos/Receitas gerais", que se reflecte somente nos Reembolsos e na Receita Líquida.

Conforme esclarecimentos prestados pela DGAIEC, e tal como já se havia verificado no ano anterior, a diferença resulta do facto da DGAIEC, para dar cumprimento ao disposto no n.º 1 do artigo 40.º da Lei n.º 52-C/96 de 27 de Dezembro (Lei do OE de 1997), ter inscrito na sua tabela mensal agregada, o valor de 1% da receita líquida do imposto de consumo sobre o tabaco até perfazer o montante de 1.530.000.000$00 numa única subrubrica "Organismos do Ministério da Saúde", quando os diversos caixas nas suas tabelas haviam inscrito aquela importância na subrubrica "Receitas gerais".

Refira-se que esta diferença se compensa entre si pelo que ao nível de artigo (Imposto de consumo sobre o tabaco) deixa de haver qualquer divergência.

Quanto à divergência verificada em ISP (15.414.319.811$00), ela resulta do facto dos processos de reembolso estarem centralizados na Direcção-Geral e os mesmos serem, através da sua Direcção de Serviços Financeiros, solicitados à DGT. Saliente-se no entanto que, face às observações do Tribunal de Contas efectuadas no Parecer sobre a CGE de 1994 relativamente àqueles procedimentos por parte da DGAIEC, este organismo passou a elaborar - desde 1995 - uma tabela onde apenas são inscritos os reembolsos que tenham corrido exclusivamente por sua conta.

Relativamente à diferença de 257.075.291$00 (Impostos indirectos diversos/Receitas gerais), ela respeita a transferência de verbas para o Fundo de Estabilização Aduaneiro (FEA), ao abrigo do n.º 9.º do artº. 4º. Do D.L. n.º 274/90, de 7 de Setembro, e resulta igualmente do processo do pedido de reembolso/restituição ser feito através dos serviços centrais da DGAIEC.

De notar no entanto que, ao comparar a tabela mod. 28 da DGAIEC com as tabelas elaboradas pelos diferentes caixas, se se deduzir à primeira o valor dos reembolsos anteriormente referidos, conclui-se pela coincidência do valor dos restantes reembolsos.

3.2.1.1.3 – Comparação entre os valores do balancete da DGO e os da tabela da DGAIEC

Do confronto entre os valores do balancete da DGO referentes ao cofre da DGAIEC, e os constantes da sua tabela, verificou-se a existência das divergências que no quadro seguinte se apresentam:

	RECEITA LIQUIDADA	RECEITA COBRADA	RECEITA ANULADA	RECEITA
Tab. Mod. 28 da DGAIEC	1 050 488 678 497$00	1 029 823 764 056$00	15 103 437 881$00	1 011 852 945 182$00
Balancete da DGO	1 046 859 950 396$00	1 026 180 004 355$00	15 118 469 481$00	1 008 209 185 481$00
Divergência (Tab da DGAIEC - balanc. da DGO)	3 628 728 101$00	3 643 759 701$00	(15 031 600$00)	3 643 759 701$00

A divergência de 3.643.759.701$00, advém do facto de a DGAIEC, por forma a fazer coincidir os valores da receita liquidada e cobrada inscritos na sua tabela com os das tabelas dos serviços periféricos, não proceder na sua própria tabela como faz a DGO, à aplicação do estorno relativo ao valor do IA que constitui receita das Regiões Autónomas.

A propósito desta questão refira-se que, tanto na CGE de 1995 como na de 1996, se haviam verificado no valor do IA, divergências entre os valores registados na tabela da então DGA e os das tabelas dos serviços periféricos, tendo o Tribunal chamado a atenção para o assunto. Em 1995 a DGAIEC alterou os procedimentos relativamente a 1994, tendo deixado de se verificar divergências entre as tabelas da DGAIEC e as dos serviços periféricos mas passando a existir diferença entre os valores inscritos na tabela daquela Direcção-Geral e os da CGE.

Refira-se que sobre a natureza desta divergência, a DGAIEC invoca não ser possível aos serviços com funções de caixa imputar essa importância nas suas tabelas, uma vez que aqueles desconhecem quais os veículos automóveis que se destinam às Regiões Autónomas após serem objecto de matrícula.

A segunda divergência, 15.031.600$00 na receita anulada – conforme discriminação que no quadro seguinte se apresenta -, deve-se ao facto de, tal como já aconteceu em anos anteriores por questões que se prendem com a contabilização dos Recursos Próprios Comunitários e a sua colocação à disposição da Comissão Europeia, a DGAIEC proceder ao acerto dos saldos naquela conta, através da inscrição dos valores na coluna das anulações, com sinal negativo.

Designação	Valor
Receitas correntes	
Impostos indirectos	
Transacções internacionais	
Direitos de importação	5.064.092$00
Impostos sobre o consumo	
Imposto sobre os produtos petrolíferos	4.000$00
Imposto de consumo sobre o tabaco	
Receitas gerais	9.439.736$00
Taxas, multas e outras penalidades	
Multas e outras penalidades	
Multas e penalidades diversas	
Receitas gerais	54.942$00
Venda de bens e serviços correntes	

Serviços	
Serviços diversos	
Receitas gerais	308.970$00
Recursos próprios comunitários	
Recursos próprios tradicionais	
Direitos niveladores agrícolas	
Direitos niveladores e taxas compensatórias de importação	159.860$00
Total	**15.031.600$00**

Por seu lado, a DGO considera que as anulações de sinal negativo constituem liquidações, logo contabiliza esses mesmos valores em "liquidações".

De notar no entanto que a referida divergência se anula em termos de liquidações e anulações.

3.2.1.1.4 – Comparação entre os valores dos recursos próprios comunitários remetidos ao Tribunal de Contas Europeu e os da tabela da DGAIEC

Com base na informação que mensalmente lhe é remetida por cada estância aduaneira, a Divisão de Recursos Próprios Comunitários – receita nacional da DGAIEC procede, com igual periodicidade, à elaboração dum mapa com os direitos aduaneiros e direitos niveladores agrícolas liquidados em cada um daqueles serviços, que remete ao TCE e cujos valores representam os montantes a pôr à disposição da UE nos termos regulamentares em vigor.

Os SAT, após a consolidação dos valores dos referidos mapas, procederam ao confronto dos mesmos com os constantes da tabela mod. 28 anual da DGAIEC, tendo-se verificado uma divergência entre o valor dos direitos aduaneiros postos à disposição da UE e os constantes da referida tabela no montante de 16.906.287$00 que, de acordo com as informações prestadas pela DGAIEC, se deve a:

- valores dos direitos da Pauta Aduaneira Comum (PAC) superiores aos da Pauta de Direitos Interna (PDI)[1], no montante global de 14.969.392$00, registados nas seguintes estâncias aduaneiras:
  - alfândega do Aeroporto do Porto..... 18.326$00
  - alfândega de Leixões ..... 3.947.479$00
  - alfândega do Jardim do Tabaco..... 6.122.148$00
  - Direcção das alfândegas de Lisboa..... 4.881.439$00
- valores não incluídos nos mapas de RPC de 1996, mas constantes das tabelas modelo 28 daquele ano, no total de 2.190.324$00, relativamente às seguintes caixas da DGAIEC:
  - alfândega do Aeroporto de Faro..... 104.043$00

[1] A PDI deixou de existir em 1993; porém, os valores aqui referidos e que correspondem a liquidações efectuadas até àquele ano foram entregues à UE apenas em 1997, pelo que a base de cálculo teve de ser a PDI.

- ◊ alfândega de Leixões ..... 2.086.281$00

- ♦ abate do valor de uma anulação negativa (- 189.790$00) e de 63.633$00 relativos a reembolsos que não tinham sido efectivamente pagos aos operadores económicos, registados nas tabelas mod. 28 do caixa da Direcção das alfândegas de Lisboa
- ♦ valor de 6$00 relativo a acerto de saldos de RPC na tabela da caixa da delegação aduaneira de Sines.

Com excepção das 3 últimas divergências que se consideram movimentos de acerto, é de realçar o facto da primeira diferença apontada, que traduz na realidade o encargo líquido do Estado perante a UE no âmbito das receitas relativas aos RPC, se dever ao facto de não existir ainda coincidência entre os valores das taxas da pauta aduaneira comum e as da pauta de direitos internos.

3.2.1.2 – Análise da Contabilidade do Tesouro e sua comparação com as contas de responsabilidade dos caixas da DGAIEC

3.2.1.2.1 – Apuramento dos valores dos mapas de entrada e saída de fundos (MESOT) – área dos caixas da DGAIEC

Tendo em vista a análise e controlo dos valores contabilizados pelas Caixas-DGA e serviços da DGT, procedeu-se ao tratamento informático dos ficheiros remetidos pela DGT relativos à contabilidade do Tesouro, cujo resultado se apresenta no mapa seguinte.

MAPA DAS ENTRADAS E SAÍDAS DE FUNDOS POR OPERAÇÕES DE TESOURARIA (MESOT)

(Área: Caixas da DGAIEC – 1997)

CAIXA	*SALDO EM 01/01/97*		*MOVIMENTO*		*SALDO EM 31/12/97*	
	ACTIVO	*PASSIVO*	*ACTIVO*	*PASSIVO*	*ACTIVO*	*PASSIVO*
01 – Disponibilidades						
Caixas – DGA						
Direcção das Alfândegas de Lisboa			2.067.782.567,00	2.067.782.567,00	0,00	
Alf.do Aeroporto de Lisboa	100.000,00		17.667.675.589,00	17.667.675.589,00	100.000,00	
Alf. de Alcântara-Norte			28.469.778.826,00	28.469.778.826,00	0,00	
Alf. de Alverca	25.000,00		214.632.163.861,90	214.632.163.861,90	25.000,00	
Alf. do Jardim do Tabaco			485.936.745.692,40	485.936.745.692,40	0,00	
D. Aduan. do Cais dos Soldados			170.728.803,00	170.728.803,00	0,00	
Alf. de Xabregas			90.020.157.265,00	90.020.157.265,00	0,00	
Alf.do Aeroporto do Porto			9.262.537.159,00	9.262.537.159,00	0,00	
Alf. do Freixieiro	25.000,00		29.752.095.328,00	29.752.095.328,00	25.000,00	
Alf. de Leixões	25.000,00		66.664.276.834,00	66.664.276.834,00	25.000,00	
Alf. de Aveiro			14.886.371.321,00	14.886.371.321,00	0,00	
D. Aduan- da Covilhã	25.000,00		285.119.545,00	285.119.545,00	25.000,00	
D. Aduan. da Figueira da Foz			1.318.867.900,00	1.318.867.900,00	0,00	
D. Aduan. de Vilar Formoso			837.295.490,00	837.295.490,00	0,00	
Alf. de Braga			4.160.175.683,00	4.160.175.683,00	0,00	
D. Aduan. de Bragança			94.935.185,00	94.935.185,00	0,00	
D. Aduan. de Peso da Régua			305.993.929,00	305.993.929,00	0,00	
Alf. de Faro			2.087.682.823,00	2.087.682.823,00	0,00	
D. A. do Aeroporto de Faro			126.494.905,00	126.494.905,00	0,00	
D. Aduan. de V. Real de Stº. António			4.218.671,50	4.218.671,50	0,00	
P. Aduan. de Portimão			82.920.813,00	82.920.813,00	0,00	
Alf. de Peniche			9.257.938.274,00	9.257.938.274,00	0,00	
D. Aduan. de Elvas			1.193.290.020,00	1.193.290.020,00	0,00	
D. Aduan. de Portalegre			88.994.052,00	88.994.052,00	0,00	
Alf. de Setubal			43.136.265.447,00	43.136.265.447,00	0,00	
D. Aduan. de Sines			7.013.039.957,00	7.013.039.957,00	0,00	
Alf. de Viana do Castelo			2.014.018.243,00	2.014.018.243,00	0,00	
Alf. do Funchal			13.341.427.223,00	13.341.427.223,00	0,00	
Alf. de Ponta Delgada	25.000,00		6.809.093.162,00	6.809.093.162,00	25.000,00	
D. Aduan. de Angra do Heroísmo			1.066.181.909,00	1.066.181.909,00	0,00	
D. Aduan. da Horta			60.077.114,00	60.077.114,00	0,00	
Total das Caixas - DGA	**225.000,00**	**0,00**	**1.052.814.343.591,80**	**1.052.814.343.591,80**	**225.000,00**	**0,00**
Caixas - Tesourarias da Fazenda Pública						
Tesouraria de Almada - 2 - Cova da Piedade			4.662.207,00			
Total das Caixas - Tesourarias da Fazenda Pública (a)	**0,00**	**0,00**	**4.662.207,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
Caixa Geral do Tesouro - B. Portugal						
Transferências das contas bancárias - DGA			1.051.788.170.149,10			
Restit. de rec. da. suj. a liquidação				826.147.254,00		
Reembolsos de Receita do Estado				17.970.897.578,00		
Total da Caixa Geral do Tesouro - B. de Portugal (a)	**0,00**		**1.051.788.170.149,10**	**18.797.044.832,00**		
Bancos - contas DGA						
Banco Borges & Irmão						
Alf.do Aeroporto do Porto	34.704.203,00		9.262.537.159,00	9.256.668.685,00	40.572.677,00	
Alf. do Freixieiro	1.463.686.295,00		29.752.095.328,00	30.817.280.003,00	398.501.620,00	
Alf. de Leixões	292.173.112,00		66.664.276.834,00	66.551.928.777,00	404.521.169,00	
Soma BBI	**1.790.563.610,00**		**105.678.909.321,00**	**106.625.877.465,00**	**843.595.466,00**	
Banco Esp. Santo & Comerc. de Lisboa						
Alf. de Faro	3.698.039,00		2.087.682.823,00	2.075.214.436,00	16.166.426,00	
D. Aduan. de Elvas	2.904.087,00		1.193.290.181,00	1.195.488.311,00	705.957,00	
D. Aduan. de Angra do Heroísmo	853.862,00		1.066.181.909,00	1.064.746.632,00	2.289.139,00	
Soma BESCL	**7.455.988,00**		**4.347.154.913,00**	**4.335.449.379,00**	**19.161.522,00**	

MAPA DAS ENTRADAS E SAÍDAS DE FUNDOS POR OPERAÇÕES DE TESOURARIA (MESOT)

(Área: Caixas da DGAIEC – 1997)

CAIXA	*SALDO EM 01/01/97*		*MOVIMENTO*		*SALDO EM 31/12/97*	
	ACTIVO	*PASSIVO*	*ACTIVO*	*PASSIVO*	*ACTIVO*	*PASSIVO*
Banco Fonsecas & Burnay						
D. Aduan. de Sines	1.279.076,00		7.013.039.957,00	7.013.346.781,00	972.252,00	
Alf. do Funchal	280.532.361,00		13.341.434.473,00	13.360.669.455,00	261.297.379,00	
Soma BFB	**281.811.437,00**		**20.354.474.430,00**	**20.374.016.236,00**	**262.269.631,00**	
Banco Nacional Ultramarino						
Alf. de Aveiro		74.719,00	14.886.446.840,00	14.839.808.721,00	46.563.400,00	
Soma BNU	**0,00**	**74.719,00**	**14.886.446.840,00**	**14.839.808.721,00**	**46.563.400,00**	**0,00**
Banco Pinto & Sotto Mayor						
Direcção das Alfândegas de Lisboa	628.983,00		2.067.783.814,00	2.063.222.328,00	5.190.469,00	
P. Aduan. de Portimão		1.247,00	82.923.060,00	82.923.062,00		1.249,00
Alf. de Setubal	33.450.057,00		43.136.265.447,00	43.095.279.665,00	74.435.839,00	
Soma BPSM	**34.079.040,00**	**1.247,00**	**45.286.972.321,00**	**45.241.425.055,00**	**79.626.308,00**	**1.249,00**
Banco Totta & Açores						
Alf.do Aeroporto de Lisboa	92.920.640,00		17.667.675.591,00	17.711.552.318,00	49.043.913,00	
D. Aduan- da Covilhã	224.901,00		285.119.598,00	285.301.239,00	43.260,00	
Alf. de Braga	25.673.295,00		4.160.175.686,00	4.154.294.993,00	31.553.988,00	
D. A. do Aeroporto de Faro	656.472,00		126.494.905,00	126.696.070,00	455.307,00	
Soma BTA	**119.475.308,00**		**22.239.465.780,00**	**22.277.844.620,00**	**81.096.468,00**	
Caixa Geral de Depósitos						
Alf. de Alcântara-Norte	49.055.533,00		28.469.778.826,00	28.499.697.597,00	19.136.762,00	
Alf. do Jardim do Tabaco	11.071.567.136,00		485.936.745.692,40	483.800.872.466,40	13.207.440.362,00	
D. Aduan. do Cais dos Soldados	1.567.730,00		170.728.803,00	172.296.533,00	0,00	
Alf. de Xabregas	829.439.009,00		90.020.157.265,50	90.204.587.886,50	645.008.388,00	
D. Aduan. da Figueira da Foz	1.575.666,00		1.318.867.900,00	1.319.523.917,00	919.649,00	
D. Aduan. de Vilar Formoso	305.883,00		837.295.490,00	830.940.708,00	6.660.665,00	
D. Aduan. de Bragança	69.238,00		94.935.185,00	94.666.023,00	338.400,00	
D. Aduan. de Peso da Régua	658.296,00		305.993.929,00	306.479.315,00	172.910,00	
Alf. de Peniche	46.072.865,00		9.257.938.284,00	9.258.627.191,00	45.383.958,00	
Alf. de Viana do Castelo	6.787.940,00		2.014.018.243,00	2.003.585.549,00	17.220.634,00	
Alf. de Ponta Delgada			6.809.093.162,00	6.808.393.225,00	699.937,00	
D. Aduan. da Horta	396.208,00		60.077.114,00	59.201.439,00	1.271.883,00	
Soma CGD	**12.007.495.504,00**		**625.295.629.893,90**	**623.358.871.849,90**	**13.944.253.548,00**	
Crédito Predial Português						
D. Aduan. de Portalegre	21.935.394,00		88.994.151,80	110.916.535,80	13.010,00	
Soma CPP	**21.935.394,00**	**0,00**	**88.994.151,80**	**110.916.535,80**	**13.010,00**	**0,00**
União de Bancos Portugueses						
Alf. de Alverca			214.632.163.861,90	214.622.670.883,90	9.492.978,00	
P. Aduan. de V. Real de Stº. António	53.154,00		4.218.671,50	4.188.699,50	83.126,00	
Soma UBP	**53.154,00**		**214.636.382.533,40**	**214.626.859.583,40**	**9.576.104,00**	
Total de Bancos - Contas DGA	**14.262.869.435,00**	**75.966,00**	**1.052.814.430.184,10**	**1.051.791.069.445,10**	**15.286.155.457,00**	**1.249,00**
Caixa moeda estrangeira - Bancos						
BPA - Londres, conta DEM			19.552.627,00	11.796.939,00		
BPA - Londres, conta NLG			717.835,00			
Caixa moeda estrangeira – Bancos (a)			**20.270.462,00**	**11.796.939,00**		
Total das disponibilidades	**14.263.094.435,00**	**75.966,00**	**3.157.441.876.594,00**	**2.123.414.254.807,90**	**15.286.380.457,00**	**1.249,00**
02 - Terceiros						
Rec. Aduan. Sujeitas a Liquidação						

MAPA DAS ENTRADAS E SAÍDAS DE FUNDOS POR OPERAÇÕES DE TESOURARIA (MESOT)

(Área: Caixas da DGAIEC – 1997)

CAIXA	*SALDO EM 01/01/97*		*MOVIMENTO*		*SALDO EM 31/12/97*	
	ACTIVO	*PASSIVO*	*ACTIVO*	*PASSIVO*	*ACTIVO*	*PASSIVO*
Direcção das Alfândegas de Lisboa			121.336.942,00	118.224.905,00		
Alf.do Aeroporto de Lisboa			497.068.593,00	579.061.639,00		
Alf. de Alcântara-Norte			1.786.026.915,00	1.820.394.994,00		
Alf. de Alverca			3.209.894.468,00	3.315.131.961,00		
Alf. do Jardim do Tabaco			866.296.148,00	885.106.352,00		
D. Aduan. do Cais dos Soldados			103.482,00	0,00		
Alf. de Xabregas			1.217.833.783,00	1.230.035.524,00		
Alf.do Aeroporto do Porto			583.256.459,00	607.935.546,00		
Alf. do Freixieiro			1.819.029.275,00	2.176.426.901,00		
Alf. de Leixões			2.831.927.748,00	3.186.978.143,00		
Alf. de Aveiro			246.882.527,00	324.311.742,00		
D. Aduan- da Covilhã			3.283.151,00	7.048.057,00		
D. Aduan. da Figueira da Foz			1.863.735,00	3.759.678,00		
D. Aduan. de Vilar Formoso			4.522.964,00	9.085.388,00		
Alf. de Braga			21.874.366,00	39.177.339,00		
D. Aduan. de Bragança			2.120.663,00	3.040.000,00		
D. Aduan. de Peso da Régua			12.943.360,00	59.429.957,00		
Alf. de Faro			8.897.462,00	16.498.206,00		
D. A. do Aeroporto de Faro			180.309,00	157.217,00		
D. Aduan. de V. Real de Stº. António			106.596,00	106.596,00		
P. Aduan. de Portimão			33.994,00	3.445.691,00		
Alf. de Peniche			14.479.910,00	21.471.141,00		
D. Aduan. de Elvas			0,00	0,00		
D. Aduan. de Portalegre			0,00	36.996,00		
Alf. de Setubal			110.100.733,00	235.330.762,00		
D. Aduan. de Sines			951.553,00	1.670.722,00		
Alf. de Viana do Castelo			38.559.104,00	46.454.698,00		
Alf. do Funchal			39.653.594,00	42.186.567,00		
Alf. de Ponta Delgada			19.251.377,00	22.253.335,00		
D. Aduan. de Angra do Heroísmo			1.667.647,00	1.932.721,00		
D. Aduan. da Horta			1.210.272,00	1.543.236,00		
Total de RASL das Caixas - DGA			**13.461.357.130,00**	**14.758.236.014,00**		
Estornos e out. movimentos			6.549.090,00	0,29		
Restituições de RASL			826.147.254,00			
Total de RASL		**1.483.473.240,71**	**14.294.053.474,00**	**14.758.236.014,29**		**1.947.655.781,00**
Valores recebidos por c/ da DGA						
Direcção das Alfândegas de Lisboa			498.003.541,00			
Alf.do Aeroporto de Lisboa			568.746,00			
Alf. de Alcântara-Norte			15.085.942,00			
Alf. de Alverca			5.999.221,00			
Alf. do Jardim do Tabaco			15.181.061,00	279.083.088.209,00		
Alf. de Xabregas			13.497.480,00			
Alf. do Freixieiro			18.008.330,00			
Alf. de Leixões			212.039.933.251,00			
Alf. de Aveiro			14.321.823.220,00			
D. Aduan- da Covilhã			171.990,00			
D. Aduan. da Figueira da Foz			351.534,00			
D. Aduan. de Vilar Formoso			966.160,00			
Alf. de Braga			1.545.989,00			
D. Aduan. de Peso da Régua			1.933.612,00			
Alf. de Faro			12.468.467.041,00			
Alf. de Peniche			22.050.638,00			
Alf. de Setúbal			66.278.878,00			
D. Aduan. de Sines			40.210.845.755,00			
Alf. do Funchal			47.652.375,00			
Total de Val. Rec. p/ c/ da DGA - Caixas - DGA			**279.748.364.764,00**	**279.083.088.209,00**		
Estornos e outros movimentos relativos às caixas - DGA			4.128.428,00	24.947.014,00		
Rec. cob. através dos Tribunais de 1ª. Instância			500.000,00	1.288.969.820,00		
Total de Valores Recebidos p/ c/ da DGA		**203.136.954,00**	**279.752.993.192,00**	**280.397.005.043,00**		**847.148.805,00**
DGA - Outros Fundos Entrados						
Direcção das Alfândegas de Lisboa			1.949.557.662,00	1.949.557.662,00		

MAPA DAS ENTRADAS E SAÍDAS DE FUNDOS POR OPERAÇÕES DE TESOURARIA (MESOT)

(Área: Caixas da DGAIEC – 1997)

CAIXA	*SALDO EM 01/01/97*		*MOVIMENTO*		*SALDO EM 31/12/97*	
	ACTIVO	*PASSIVO*	*ACTIVO*	*PASSIVO*	*ACTIVO*	*PASSIVO*
Alf.do Aeroporto de Lisboa			17.088.613.950,00	17.088.613.950,00		
Alf. de Alcântara-Norte			26.654.090.871,00	26.654.090.871,00		
Alf. de Alverca			211.317.031.900,00	211.317.031.900,00		
Alf. do Jardim do Tabaco			205.968.551.131,00	205.968.551.131,00		
D. Aduan. do Cais dos Soldados			170.728.803,00	170.728.803,00		
Alf. de Xabregas			88.790.121.741,00	88.790.121.741,00		
Alf.do Aeroporto do Porto			8.654.601.613,00	8.654.601.613,00		
Alf. do Freixieiro			27.575.668.427,00	27.575.668.427,00		
Alf. de Leixões			63.477.298.691,00	63.477.298.691,00		
Alf. de Aveiro			14.562.059.579,00	14.562.059.579,00		
D. Aduan- da Covilhã			278.071.488,00	278.071.488,00		
D. Aduan. da Figueira da Foz			1.315.108.222,00	1.315.108.222,00		
D. Aduan. de Vilar Formoso			828.210.102,00	828.210.102,00		
Alf. de Braga			4.120.998.344,00	4.120.998.344,00		
D. Aduan. de Bragança			91.895.185,00	91.895.185,00		
D. Aduan. de Peso da Régua			246.563.972,00	246.563.972,00		
Alf. de Faro			2.071.184.617,00	2.071.184.617,00		
D. A. do Aeroporto de Faro			126.337.688,00	126.337.688,00		
D. Aduan. de V. Real de Stº. António			4.112.075,00	4.112.075,00		
P. Aduan. de Portimão			79.475.122,00	79.475.122,00		
Alf. de Peniche			9.236.467.133,00	9.236.467.133,00		
D. Aduan. de Elvas			1.193.290.020,00	1.193.290.020,00		
D. Aduan. de Portalegre			88.957.056,00	88.957.056,00		
Alf. de Setubal			42.900.934.685,00	42.900.934.685,00		
D. Aduan. de Sines			7.011.369.235,00	7.011.369.235,00		
Alf. de Viana do Castelo			1.967.563.545,00	1.967.563.545,00		
Alf. do Funchal			13.299.731.469,00	13.299.731.469,00		
Alf. de Ponta Delgada			6.786.839.827,00	6.786.839.827,00		
D. Aduan. de Angra do Heroísmo			1.064.249.188,00	1.064.249.188,00		
D. Aduan. da Horta			58.533.878,00	58.533.878,00		
Total de Outros Fundos Entrados			**758.978.217.219,00**	**758.978.217.219,00**		
Receitas para as regiões autónomas						
Alf. do Funchal				13.260.290.149,00		
Alf. de Ponta Delgada				6.743.982.989,00		
D. Aduan. de Angra do Heroísmo				1.041.846.665,00		
D. Aduan. da Horta				48.506.639,00		
Total de Rec. p/ as reg. autónomas - Caixas DGA			**0,00**	**21.094.626.442,00**		
Estornos e out. movimentos						
Imposto automóvel das regiões autónomas				3.643.759.701,00		
Total das Receitas para as regiões autónomas (a)			**0,00**	**24.738.386.143,00**		
Fundo de Estabilização Aduaneiro						
Direcção das Alfândegas de Lisboa				18.255.691,00		
Alf.do Aeroporto de Lisboa				66.237.284,00		
Alf. de Alcântara-Norte				236.808.961,00		
Alf. de Alverca				89.668.007,00		
Alf. do Jardim do Tabaco				42.739.330,00		
D. Aduan. do Cais dos Soldados				690.320,00		
Alf. de Xabregas				104.250.580,00		
Alf.do Aeroporto do Porto				24.582.937,00		
Alf. do Freixieiro				29.598.726,00		
Alf. de Leixões				341.595.792,00		
Alf. de Aveiro				45.728.799,00		
D. Aduan- da Covilhã				2.527.248,00		
D. Aduan. da Figueira da Foz				2.701.798,00		
D. Aduan. de Vilar Formoso				9.829.266,00		
Alf. de Braga				15.217.989,00		
D. Aduan. de Bragança				1.814.800,00		
D. Aduan. de Peso da Régua				7.979.000,00		
Alf. de Faro				6.762.357,00		
D. A. do Aeroporto de Faro				7.353.084,00		
D. Aduan. de V. Real de Stº. António				330.525,00		
P. Aduan. de Portimão				1.827.251,00		
Alf. de Peniche				11.381.504,00		
D. Aduan. de Elvas				8.214.295,00		

MAPA DAS ENTRADAS E SAÍDAS DE FUNDOS POR OPERAÇÕES DE TESOURARIA (MESOT)

(Área: Caixas da DGAIEC – 1997)

CAIXA	*SALDO EM 01/01/97*		*MOVIMENTO*		*SALDO EM 31/12/97*	
	ACTIVO	*PASSIVO*	*ACTIVO*	*PASSIVO*	*ACTIVO*	*PASSIVO*
D. Aduan. de Portalegre				145.887,00		
Alf. de Setubal				33.074.363,00		
D. Aduan. de Sines				6.367.030,00		
Alf. de Viana do Castelo				13.106.269,00		
Alf. do Funchal				56.270.528,00		
Alf. de Ponta Delgada				14.970.332,00		
D. Aduan. de Angra do Heroísmo				17.957.774,00		
D. Aduan. da Horta				4.183.781,00		
Estornos			-258.096,00			
Total de FEA das Caixas – DGA (a)			**-258.096,00**	**1.222.171.508,00**		
Inst. Nac. de Interv. e Garantia Agrícola						
Direcção das Alfândegas de Lisboa				37.165.109,00		
Alf.do Aeroporto do Porto				463.914,00		
Alf. do Freixieiro				946.290,00		
D. Aduan- da Covilhã				125.000,00		
Alfândega de Funchal				300,00		
Total de INGA das Caixas – DGA (a)			**0,00**	**38.700.613,00**		
C.T.T.						
Alf.do Aeroporto de Lisboa				829.600,00		
Alf.do Aeroporto do Porto				372.927,00		
Alf. do Funchal				9.840,00		
Alf. de Ponta Delgada				8.212,00		
D. Aduan. de Angra do Heroísmo				180,00		
D. Aduan. da Horta				2.280,00		
Total de CTT das Caixas – DGA (a)			**0,00**	**1.223.039,00**		
Cred. p/ execuções fiscais e depósitos em cofres do tesouro						
Rec. cob. através dos Tribunais de 1ª. Instância (Valores receb. por c/ da DGA)						
Rec. cob. através dos Tribunais de 1ª. Instância			900.566.089,00	500.000,00		
Estornos				20.000,00		
Multas - parte pert. aos aut. e denunc.						
Direcção das Alfândegas de Lisboa				960.525,00		
Alf. de Leixões				1.055.773,00		
Alf. de Aveiro				22.856,00		
D. Aduan. da Figueira da Foz				12.425,00		
Alf. de Braga				146.265,00		
D. Aduan. de Peso da Régua				57.759,00		
Estornos			187.125,00			
Total de Cred. p/ execuções fiscais e depósitos em cofres do tesouro (a)			**900.753.214,00**	**2.775.603,00**		
Bancos - Outros valores a regularizar						
Movimentos relac. c/ Caixas DGA						
c/ no BTA (Alf.do Aeroporto de Lisboa)				2,00		
c/ no BTA (Alf.de Braga)			300,00	3,00		
c/ no BNU (Alf.de Aveiro)			72.164,00	75.519,00		
c/ na CGD (D. Aduan. do Cais dos Soldados)						
c/ na CGD (Alf.de Xabregas)			2.307.226,00	0,50		
c/ no BFB (Alf. Do Funchal)				7.250,00		
c/ no BES (D. Aduan. de Elvas)			456.925,00	161,00		
c/ no BES (D. Aduan. de Angra do Heroísmo)			1.537,00			
c/ no BPSM (Dir. das alf. de Lisboa)			1.249,00	1.247,00		
c/ no BPSM (Alf. De Setúbal)			1.249,00			
c/ no BTA (D. Aduan. da Covilhã)				53,00		
c/ na CGD (Alf.de Peniche)				10,00		

MAPA DAS ENTRADAS E SAÍDAS DE FUNDOS POR OPERAÇÕES DE TESOURARIA (MESOT)

(Área: Caixas da DGAIEC – 1997)

CAIXA	*SALDO EM 01/01/97*		*MOVIMENTO*		*SALDO EM 31/12/97*	
	ACTIVO	*PASSIVO*	*ACTIVO*	*PASSIVO*	*ACTIVO*	*PASSIVO*
c/ na CGD (Alf.de Jardim do Tabaco)			57.397,00			
c/ no UBP (Alf. de Alverca)						
c/ no BPSM (P. Aduan. de Portimão)			1.249,00	2.247,00		
c/ no CPP (D. Aduan. de Portalegre)				99,80		
Total de Bancos - valores a regularizar (a)			**2.899.296,00**	**86.592,30**		
DGA - Reembolsos						
Movimento relativo a todas as Caixas-DGA			17.971.471.482,00	17.971.471.482,00		
Estornos e outros mov. de regul. relativos a todas as Caixas-DGA (reembolsos)			-652.608,00	-652.608,00		
Total de Reembolsos - DGA			**17.970.818.874,00**	**17.970.818.874,00**		
Depósitos diversos						
Estornos - mov. relativos à caixas -DGA			2.267.984,00			
Total de depósitos diversos (a)			**2.267.984,00**	**0,00**		
Depósitos de sobras - Caixas da DGA						
Alf. de Alverca				0,90		
D. Aduan. de V. Real de Stº. António				0,50		
Total de depósitos de sobras - Caixas DGA (a)			**0,00**	**1,40**		
Diversos a regularizar						
Tesouro - compra e venda de moeda estrangeira				978.888,00		
Total de diversos a regularizar (a)			**0,00**	**978.888,00**		
Total das c/ de Terceiros	**0,00**	**1.686.610.194,71**	**1.071.901.745.157,00**	**1.098.108.599.537,99**	**0,00**	**2.794.804.586,00**
03 - Resultados de operações financeiras						
Outros resultados						
Arredondamentos nos termos do §2º. do artº. 63º. da Lei 10-B/96						
Alf. do Jardim do Tabaco				0,40		
Total de Arredondamentos nos termos do §2º. do artº. 63º. da Lei 10-B/96			**0,00**	**0,40**		
Arredondamentos						
Diversos			0,29			
Total de arredondamentos			**0,29**	**0,00**		
Total das c/ de Resultados de operações financeiras	**0,00**	**0,00**	**0,29**	**0,40**	**0,00**	**0,00**
04 - Transferências						
Receita do Estado - DGA						
Direcção das Alfândegas de Lisboa				2.512.516.820,00		
Alf.do Aeroporto de Lisboa				17.519.184.405,00		
Alf. de Alcântara-Norte				28.213.687.728,00		
Alf. de Alverca				214.443.257.582,00		
Alf. do Jardim do Tabaco				206.807.289.010,00		
D. Aduan. do Cais dos Soldados				170.141.965,00		
Alf. de Xabregas				89.917.202.424,00		
Alf.do Aeroporto do Porto				9.212.438.294,00		
Alf. do Freixieiro				29.382.161.016,00		
Alf. de Leixões				278.006.508.125,00		

MAPA DAS ENTRADAS E SAÍDAS DE FUNDOS POR OPERAÇÕES DE TESOURARIA (MESOT)

(Área: Caixas da DGAIEC – 1997)

CAIXA	*SALDO EM 01/01/97*		*MOVIMENTO*		*SALDO EM 31/12/97*	
	ACTIVO	***PASSIVO***	***ACTIVO***	***PASSIVO***	***ACTIVO***	***PASSIVO***
Alf. de Aveiro				29.085.013.671,00		
D. Aduan- da Covilhã				278.874.381,00		
D. Aduan. da Figueira da Foz				1.314.609.268,00		
D. Aduan. de Vilar Formoso				823.869.960,00		
Alf. de Braga				4.129.054.445,00		
D. Aduan. de Bragança				92.201.048,00		
D. Aduan. de Peso da Régua				253.404.185,00		
Alf. de Faro				14.541.786.763,00		
D. A. do Aeroporto de Faro				119.164.913,00		
D. Aduan. de V. Real de Stº. António				3.888.146,00		
P. Aduan. de Portimão				77.681.865,00		
Alf. de Peniche				9.261.616.177,00		
D. Aduan. de Elvas				1.185.075.725,00		
D. Aduan. de Portalegre				88.811.169,00		
Alf. de Setubal				43.044.239.933,00		
D. Aduan. de Sines				47.216.799.513,00		
Alf. de Viana do Castelo				1.993.016.380,00		
Alf. do Funchal				69.975.808,00		
Alf. de Ponta Delgada				47.129.671,00		
D. Aduan. de Angra do Heroísmo				6.112.216,00		
D. Aduan. da Horta				7.051.450,00		
Total de Receita do Estado - Caixas - DGA			**0,00**	**1.029.823.764.056,00**		
Reembolsos			17.971.471.482,00			
Estornos e out. movimentos			-652.608,00			
Imposto automóvel das regiões autónomas				-3.643.759.701,00		
Total de Receita Líquida - Caixas - DGA			**17.970.818.874,00**	**1.026.180.004.355,00**		
Receita do Estado - TFP						
TFP - Esposende				-14.345,00		
Total de Receita Líquida - Caixas - TFP			**0,00**	**-14.345,00**		
Receita do Estado - cofre						
Reembolsos - cofre			388.403.731,00			
Total da Receita do Estado - cofre			**388.403.731,00**	**0,00**		
Total das transferências			**18.359.222.605,00**	**1.026.179.990.010,00**		
Total do MESOT - área da DGA	**14.263.094.435,00**	**1.686.686.160,71**	**4.247.702.844.356,29**	**4.247.702.844.356,29**	**15.286.380.457,00**	**2.794.805.835,00**

MAPA DAS ENTRADAS E SAÍDAS DE FUNDOS POR OPERAÇÕES DE TESOURARIA (MESOT)

(Área: Caixas da DGAIEC - 1997)

CAIXA	*SALDO EM 01/01/97*		*MOVIMENTO*		*SALDO EM 31/12/97*	
	ACTIVO	*PASSIVO*	*ACTIVO*	*PASSIVO*	*ACTIVO*	*PASSIVO*
RESUMO						
01 – Disponibilidades						
Caixas – DGA	*225.000,00*	*0,00*	*1.052.814.343.591,80*	*1.052.814.343.591,80*	*225.000,00*	*0,00*
Caixas - Tesourarias da Fazenda Pública	*0,00*	*0,00*	*4.662.207,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*
Caixa Geral do Tesouro - B. Portugal	*0,00*	*0,00*	*1.051.788.170.149,10*	*18.797.044.832,00*	*0,00*	*0,00*
Bancos - contas DGA	*14.262.869.435,00*	*75.966,00*	*1.052.814.430.184,10*	*1.051.791.069.445,10*	*15.286.155.457,00*	*1.249,00*
Caixa moeda estrangeira – Bancos	*0,00*	*0,00*	*20.270.462,00*	*11.796.939,00*	*0,00*	*0,00*
Disponibilidades	**14.263.094.435,00**	**75.966,00**	**3.157.441.876.594,00**	**2.123.414.254.807,90**	**15.286.380.457,00**	**1.249,00**
02 – Terceiros						
Rec. Aduan. Sujeitas a Liquidação		*1.483.473.240,71*	*14.294.053.474,00*	*14.758.236.014,29*		*1.947.655.781,00*
Valores recebidos por c/ da DGA		*203.136.954,00*	*279.752.993.192,00*	*280.397.005.043,00*		*847.148.805,00*
DGA - Outros Fundos Entrados			*758.978.217.219,00*	*758.978.217.219,00*		
Receitas para as regiões autónomas			*0,00*	*24.738.386.143,00*		
Fundo de Estabilização Aduaneiro			*-258.096,00*	*1.222.171.508,00*		
Inst. Nac. de Interv. e Garantia Agrícola			*0,00*	*38.700.613,00*		
C.T.T.			*0,00*	*1.223.039,00*		
Cred. p/ execuções fiscais e depósitos em cofres do tesouro			*900.753.214,00*	*2.775.603,00*		
Bancos - valores a regularizar			*2.899.296,00*	*86.592,30*		
DGA – Reembolsos			*17.970.818.874,00*	*17.970.818.874,00*		
Depósitos em contas do Tesouro			*2.267.984,00*	*0,00*		
Depósitos de sobras - Caixas DGA			*0,00*	*1,40*		
Depósitos diversos			*0,00*	*978.888,00*		
Terceiros		**1.686.610.194,71**	**1.071.901.745.157,00**	**1.098.108.599.537,99**		**2.794.804.586,00**
03 - Resultados de operações financeiras						
Outros resultados			*0,29*	*0,40*		
Resultados de operações financeiras			**0,29**	**0,40**		
04 - Transferências						
Receita do Estado - DGA			*17.970.818.874,00*	*1.026.180.004.355,00*		
Receita do Estado - TFP			*0,00*	*-14.345,00*		
Receita do Estado - cofre			*388.403.731,00*	*0,00*		
Transferências			**18.359.222.605,00**	**1.026.179.990.010,00**		
Total do resumo do MESOT - área da DGA	**14.263.094.435,00**	**1.686.686.160,71**	**4.247.702.844.356,29**	**4.247.702.844.356,29**	**15.286.380.457,00**	**2.794.805.835,00**

(a) Os saldos destas contas - quer inicial quer o final - não se encontram inscritos dado que os movimentos de fundos apenas se referem a uma parte do universo dos movimentos a que as contas dizem respeito, e portanto os valores que ali se inscrevessem não reflectiriam com correcção a posição das respectivas contas, dado o âmbito deste MESOT se referir somente ao dos caixas da DGAIEC.

Da análise dos valores apresentados nas diversas contas de "terceiros" verificou-se que as mesmas continuam a não ser desagregadas por caixa, quer os movimentos ao longo do ano quer os respectivos saldos.

Refira-se a este propósito que se verifica uma diferença entre o valor do saldo inicial na conta de "RASL" na contabilidade do Tesouro (1.483.473.240$71) e o valor que resulta da agregação dos saldos iniciais constantes das contas dos caixas da DGAIEC (2.633.938.661$00) que ascende a 1.150.465.420$29.

Na realidade a este valor deverá ser deduzida a importância de 5.247.849$00, valor que corresponde ao montante de estornos efectuados pelo Tesouro em 1997 mas respeitantes ao ano anterior, daqui resultando que o saldo inicial na contabilidade do Tesouro deveria ser de 1.488.721.089$71 e não de 1.483.473.240$71 como consta.

Instada a pronunciar-se, sobre este assunto, a DGAIEC refere ter já promovido uma reunião com a DGT, onde a questão da desagregação da conta de RASL foi colocada, por forma a ser possível a obtenção de informação detalhada ao nível de cada caixa. No entender da DGAIEC não existe viabilidade para tal no actual sistema informático da DGT.

A DGAIEC adianta no entanto que, sem prejuízo de continuar a procurar uma solução adequada à satisfação da recomendação do Tribunal cabe-lhe assegurar os procedimentos necessários que permitam controlar de forma consolidada os movimentos contabilísticos anuais dos seus serviços com funções de caixa, o que aliás, como também refere já havia feito relativamente aos anos de 1995 e 1996.

Referindo-se à divergência entre o valor do saldo inicial da conta de RASL na CT e aquele que resulta da agregação dos saldos iniciais constantes das contas dos caixas da DGAIEC, a DGT vem alegar desconhecimento do valor dos saldos dos caixas da DGAIEC, salientando que o valor do saldo inicial apresentado na CT corresponde ao transitado de anos anteriores e acrescentando ser

"...a conciliação desta conta uma tarefa bastante difícil e morosa..."

Quanto à desagregação da conta de RASL por caixas da DGAIEC, a DGT, reitera a posição já defendida anteriormente, designadamente no que se refere às limitações da aplicação informática da DGT, as quais, segundo a sua análise, desaconselham o desdobramento, adiantando no entanto que a

"...desagregação desta conta por caixas será possível quando as Tesourarias das Alfândegas se encontrarem informatizadas (SLC – Sistema Local de Cobranças) e quando a Tesouraria Central dispuser de um sistema integrado de contas correntes com aplicabilidade para o efeito...".

Apesar de compreender as limitações sentidas pela DGT relativamente à capacidade dos seus suportes informáticos e do reconhecimento do empenho da DGAIEC para encontrar uma solução, o Tribunal considera que DGT e DGAIEC em conjunto deverão envidar todos os esforços necessários à conciliação dos valores daquela conta.

Apurou-se ainda uma divergência de 145.773.129$00 no valor de reembolsos registados a mais nas contas dos caixas da DGAIEC relativamente àqueles que se encontram inscritos na contabilidade do Tesouro, implicando por sua vez uma diferença entre os saldos finais da conta de "RASL", quando confrontados os valores dos dois organismos (DGAIEC e DGT).

Relativamente a esta questão refira-se que a DGAIEC remeteu aos SAT o resultado do apuramento que efectuou junto dos caixas dela dependentes, sobre as restituições de RASL por aqueles serviços solicitadas, tendo-se verificado que a diferença – pelo menos em parte – radica no facto da escrituração daquelas importâncias por parte dos serviços de caixa da DGAIEC ser efectuada com base nos pedidos de emissão, enquanto que a DGT as regista depois de efectivamente pagas.

No entanto, e tendo por base os elementos igualmente fornecidos pela DGAIEC referentes ao apuramento do valor dos reembolsos de RASL efectivamente pagos durante o ano de 1997, esse montante quando confrontado com o inscrito na contabilidade do Tesouro, regista mesmo assim uma diferença de 99.549.670$00.

Nas alegações ao presente Parecer a DGT, sobre esta questão refere que apesar de não ser matéria da sua competência, o valor dos reembolsos foi confirmado pela DGAIEC e que quanto ao critério de contabilização, quer o da emissão quer o do pagamento, para si ambos são aceitáveis.

O Tribunal não pode concordar com a DGT quanto à não competência que invoca relativamente à matéria em causa, tendo em conta o nível de intervenção que desempenha no processo, nomeadamente a responsabilidade pela execução das ordens de pagamento de reembolsos solicitadas pelos diversos serviços da Administração Central, designadamente os da DGAIEC.

Quanto ao facto do valor global dos reembolsos ter sido confirmado pela DGAIEC, refira-se que na realidade os valores relativos a receita do Estado escriturados, quer pela DGT como pela DGAIEC, são coincidentes, já não se verificando o mesmo relativamente aos reembolsos de RASL, qualquer que seja o critério considerado na sua contabilização.

O Tribunal considera assim que, não obstante a resposta da DGT sobre esta matéria, não foi dada uma cabal justificação para a divergência apontada, pelo que recomenda que naquele serviço se proceda a uma reapreciação dos movimentos contabilísticos relacionados com os referidos valores.

Refira-se que relativamente à contabilização dos reembolsos a DGAIEC, quando se trata de receita do Estado, continua a proceder à sua escrituração nas tabelas apenas após a comunicação do pagamento pela DGT, embora tenha remetido aos SAT uma listagem com os valores dos reembolsos pedidos (emitidos), diferente portanto do critério utilizado na contabilização dos reembolsos (restituições) de receitas aduaneiras sujeitas a liquidação (RASL), que são feitos na base do pedido, tendo sido igualmente remetida aos SAT uma listagem com os valores destas restituições pagas.

A este propósito, nas alegações proferidas a DGAIEC, refere que o modelo contabilístico subjacente ao projecto de gestão de receitas (SGR), que se encontra em fase de desenvolvimento, e que integra a DGAIEC e a DGCI, aponta já para a contabilização de todas as fases do processo de reembolso (emissão, pagamento, rectificação e anulação), e que no âmbito dos projectos que aquela Direcção-Geral tem vindo a desenvolver em conjunto com a Direcção-Geral de Informática Tributária e Aduaneira (DGITA), se inclui a reformulação do sistema de contabilidade aduaneiro, cujo processo de análise, adiantam, se encontra já em fase muito avançada.

3.2.1.2.2 – Comparação entre os valores da DGT e os CT 10.1, 10.2. e 11 anuais das caixas da DGAIEC

Tendo-se procedido ao confronto dos valores constantes dos C.T. anuais dos caixas da DGAIEC, cujos montantes representam a consolidação dos valores dos C.T. semanais remetidos à DGT - sendo estes que servem de suporte aos lançamentos na contabilidade do Tesouro - com os elementos constantes da contabilidade do Tesouro, verificou-se a existência das divergências que seguidamente se passam a mencionar:

- a DGT lançou a crédito da conta "Receitas aduaneiras sujeitas a liquidação - (RASL)" duas importâncias no valor global de 5.197.852$00, relativas a pedidos de movimentos escriturais por parte das caixas da alfândega de Alcântara-Norte (4.707.039$00) e do Funchal (490.813$00), quando de facto estas verbas deveriam ter sido creditadas na conta de "Fundo de estabilização aduaneiro – (FEA)";
- foi lançada pela DGT na conta "Receitas da Região Autónoma da Madeira - (RAM)" a importância de 3.290.543$00 relativa a pedidos de movimentos escriturais efectuados pela caixa da delegação aduaneira de Angra do Heroísmo, quando de facto aquela importância deveria ter sido lançada na conta "Receitas da Região Autónoma dos Açores – (RAA)";
- divergência de 463.914$00 entre os valores escriturados no CT 11 anual relativos às rubricas "INGA (Instituto Nacional Garantia Agrícola)" e "FEA (Fundo de estabilização aduaneiro)" da caixa da alfândega do aeroporto do Porto, e os escriturados nas mesmas rubricas na contabilidade do Tesouro;
- diferença de 300$00 entre os valores escriturados CT 11 anual relativos às rubricas "INGA" e "CTT (Correios e Telecomunicações de Portugal)" da caixa da alfândega do Funchal, e os escriturados nas mesmas rubricas na contabilidade do Tesouro;
- divergência de 225.268$00 entre o valor inscrito no CT 11 anual do caixa da alfândega do aeroporto de Lisboa relativo a "RASL" e o valor escriturado na mesma rubrica na contabilidade do Tesouro.

Foi ainda apurado que das últimas três divergências, duas - as relativas à caixa da alfândega do aeroporto do Porto e à do Funchal – ficaram a dever-se ao facto destes, por lapso, terem indicado incorrectamente nos CT 11 semanais enviados à DGT, a designação das contas a que aquelas importâncias respeitavam.

De acordo com os esclarecimentos prestados pelos respectivos serviços aos serviços de apoio do Tribunal, foram já solicitadas à DGT as devidas rectificações.

Sobre este assunto a DGT, confirma nas suas alegações a este Parecer ter já recebido por parte daqueles caixas os respectivos pedidos de rectificação e procedido aos devidos lançamentos contabilísticos, embora os tenha efectuado apenas já em Janeiro de 1998 uma vez que a CGE/97 se encontrava já encerrada aquando da remessa daqueles documentos.

A divergência verificada relativamente à caixa da alfândega do aeroporto de Lisboa, ficou a dever-se ao facto daquele serviço não ter incluído nos CT 11 semanais duas importâncias perfazendo o montante de 225.268$00.

No âmbito do exercício do contraditório, a DGAIEC, esclarece que dizendo aquela importância respeito a uma cobrança efectuada ao abrigo do procedimento de assistência mútua administrativa em matéria de cobrança de créditos, cujo montante foi destinado a uma Alfândega de outro Estado membro, a importância em causa deveria ter sido inscrita na conta de *"Depósitos diversos*" e não de *"RASL"*, como inicialmente foi registada.
As duas primeiras divergências assinaladas foram confirmadas aos SAT pela DGT, que referiu ter já procedido à respectiva rectificação mas que apenas terá reflexos na contabilidade do Tesouro em 1998.

3.2.1.2.3 – Análise da fiabilidade dos valores contabilizados pela DGT e pelos caixas da DGAIEC

Da análise efectuada aos sistemas de contabilização, quer dos caixas da DGAIEC quer da DGT, não obstante a existência de algumas divergências e das observações anteriormente apontadas, verifica-se que ambos os serviços têm procedimentos de molde a assegurar não só a consistência dos valores escriturados como também de permitir o controlo desses mesmos valores.

Relativamente à DGAIEC, bem como aos serviços de caixa dela dependentes, o Tribunal reconhece o empenho que têm revelado, não só na prestação de contas como na prontidão com que são esclarecidas as duvidas que lhe são colocadas, e ainda, a resolução das novas situações que vão surgindo no âmbito dos sistemas de registo e contabilidade face às exigências impostas pelo novo regime da tesouraria do Estado.

Quanto à DGT, e pese embora o Tribunal considere que o sistema de informação contabilística tem potencialidades para evidenciar com clareza e transparência os movimentos relativos à tesouraria do Estado, verifica existirem algumas lacunas, nomeadamente no que respeita à desagregação, por caixa, das contas de "Terceiros".

A DGO instada a pronunciar-se sobre o texto da área em apreço informou não ter quaisquer comentários a fazer.

3.2.2 – Direcção-Geral dos Impostos – Direcção de Serviços de Cobrança do Imposto sobre o Valor Acrescentado – (DGCI/DSCIVA)

No âmbito do Serviço Administrador do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) os serviços de apoio do Tribunal procederam ao tratamento e análise dos seguintes elementos:

- conta de responsabilidade
- tabelas da DSCIVA (equivalentes à tabela modelo 28)
- balancete da DGO
- conta Caixa –IVA- contabilidade do Tesouro
- conta da receita da área da DSCIVA – contabilidade do Tesouro
- contas recebedoras – contabilidade do Tesouro
- conta centralizadora – contabilidade do Tesouro
- diários relativos à contabilização da receita IVA, a regularizações, estornos e reembolsos nesta área
- extractos bancários relativos às contas recebedoras de receita IVA

3.2.2.1 – Descrição sumária da área da DGCI relativa ao IVA

O valor do Imposto sobre o Valor Acrescentado contabilizado na CGE, corresponde ao conjunto de valores registados pela DSCIVA enquanto Caixa do Tesouro e dos escriturados pelos restantes cofres que geraram a sua cobrança (Tesourarias e Alfândegas) nas suas tabelas mod. 28, cujo apuramento resulta dos valores depositados nas contas bancárias tituladas pela Direcção-Geral do Tesouro (DGT), deduzido dos Meios de Pagamento Inválidos (MPI), das entregas às Regiões Autónomas e a outras entidades.

3.2.2.2 – Análise das tabelas mod. 28 da DSCIVA e sua comparação com o balancete da DGO

A implementação do novo regime da tesouraria do Estado e consequentes alterações ao sistema de cobrança, tais como: a centralização da gestão da rede de cobrança na DGT, a implementação do documento único de cobrança (DUC), a celebração de protocolos de cooperação com outras entidades externas para cobrar receita, contribuiu não só para a diversificação dos locais de cobrança, como também implicou modificações nos aspectos da gestão, controlo e contabilização por parte do serviço administrador da receita (DSCIVA).

Verificou-se que no caso do Imposto Sobre o Valor Acrescentado, a implementação e aplicação do DUC originou que a DSCIVA, para além de toda uma readaptação à nova forma de cobrança, mantivesse em paralelo os procedimentos anteriores de controlo e contabilização.

Assim a DSCIVA passou a elaborar uma nova tabela mod. 28, autónoma, relativa à cobrança dos DUC's das liquidações prévias efectuadas nas restantes entidades colaboradoras (CTT e SIBS), mantendo a anterior tabela mod. 28 relativa ao registo da cobrança da autoliquidação dos seus serviços centrais.

A tabela mod. 28 da liquidação prévia de IVA em DUC's, surge na sequência de instruções emanadas no seio da Comissão Técnica de Acompanhamento do Projecto para Controlo das Receitas do Estado (COMTAPRE) e aprovadas pela Secretária de Estado do Orçamento, para o lançamento das tabelas de receita e presta informação, com valores a partir de Abril de 1997, sobre:

- o valor da cobrança mensal e anual arrecadado pelos CTT e SIBS, desagregado em imposto e juros compensatórios.

A tabela mod. 28 da DSCIVA relativa à autoliquidação, à semelhança de anos anteriores apresenta informação sobre:

- a soma dos depósitos efectuados nas contas da DGT sob administração da DSCIVA (incluindo pagamentos efectuados pelos sujeitos passivos, por meio de transferência bancária directa nas contas da DGT);
- os meios de pagamento inválidos (cheques devolvidos);
- os outros abatimentos e acréscimos à receita (rectificações derivadas de notas de débito e crédito remetidas pelas Instituições de Crédito (IC's) resultantes de regularizações motivadas por erros de leitura óptica, cheques mal encaminhados e outros erros não imputados a má cobrança);
- a afectação da Receita Ilíquida Arrecadada Líquida de Meios de Pagamento Inválidos ao Continente, às Regiões Autónomas, Órgãos de Turismo e Segurança Social;
- a soma do valor dos reembolsos emitidos, incluindo juros indemnizatórios e das restituições emitidas (deduzidos dos valores cancelados);
- a soma do valor dos reembolsos, restituições e juros indemnizatórios pagos, segundo a informação prestada pela DGT;
- a receita líquida do Continente que resulta da dedução dos reembolsos e restituições emitidas.

Continua a ser prestado apenas, a título informativo, o valor dos juros de reembolsos emitidos (informação da DSCIVA) e pagos (informação da DGT).

Apesar das recomendações feitas pelo Tribunal de Contas em sede de Pareceres anteriores (desde o Parecer sobre a CGE/95), ambas as tabelas mod. 28 (autoliquidação e liquidações prévias de IVA), elaboradas pela DSCIVA, continuam a apresentar uma estrutura diferente da dos demais serviços cobradores/administradores da receita, não registando o ciclo de processamento do imposto (liquidações e respectivas anulações e imposto por cobrar no início e final do ano).

Instada a pronunciar-se, sobre este assunto a DGO, refere que:

> *"A questão da tabela da DSCIVA e do não registo do ciclo de processamento do imposto, são situações que serão ultrapassadas na integra a partir de 1999, conforme é referido pela Direcção dos Serviços de Planeamento e Estatística da Direcção-Geral dos Impostos, quando questionada no seio do Grupo de Trabalho criado pelo Despacho conjunto n.º A-32/97-XIII, dos senhores Ministro das Finanças e Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas, datado de 28 de Fevereiro de 1997 e publicado no DR, II Série n.º 66, de 19 de Março de 1997."*

Os serviços de apoio do Tribunal procederam ao confronto dos valores constantes das tabelas mod. 28 da DSCIVA com os do balancete da DGO, tendo-se revelado um processo algo complexo, dada a exigência da conjugação das diferentes terminologias empregues por estas duas entidades, para além da conciliação dos diferentes valores.

Acresce ainda, que as referidas tabelas, têm subjacente à sua elaboração, critérios contabilísticos divergentes, terminologias próprias e um grau de desagregação distinto, restringindo o confronto entre aqueles documentos ao valor da receita ilíquida (receita líquida de meios de pagamento inválidos), que conforme se pode verificar no quadro seguinte, não regista divergências.

ELEMENTOS da DSCIVA (A)		ELEMENTOS da DGO (B)		DIVERGÊNCIAS (A)-(B)
Tabela mod. 28 da DSCIVA – AUTOLIQUIDAÇÃO		Balancete da DGO		
RECEITA ILÍQUIDA DO CONTINENTE	1.449.870.007.370,00			
Tabela mod. 28 da DSCIVA – LIQUIDAÇÕES-PRÉVIAS				
COBRANÇA CTT				
IVA	566.462.131,00			
Juros compensatórios	304.227.491,00			
COBRANÇA SIBS				
IVA	75.611.924,00			
Juros compensatórios	47.208.261,00			
SOMA	993.509.807,00			
SOMA DAS TABELAS MOD.28		RECEITA		
Soma da Receita Cobrada - IVA	1.450.512.081.425,00	Liquidação/Receita Cobrada	1.450.483.247.127,00	28.834.298,00
Soma dos Juros compensatórios	351.435.752,00	Taxas,Multas e Outras Penalidades	380.270.050,00	-28.834.298,00
ECEITA ILÍQUIDA DO CONTINENTE	1.450.863.517.177,00	SOMA DE RECEITA COBRADA	1.450.863.517.177,00	0,00

Já quanto à questão dos reembolsos refira-se que a DSCIVA procede à sua escrituração na tabela mod. 28 de autoliquidação dos valores emitidos, assim como dos valores pagos, segundo a informação prestada pela DGT, os quais se apresentam no quadro seguinte, bem como as divergências apuradas entre os valores da DSCIVA e da DGO.

Reembolsos, restituições e juros

ELEMENTOS da DSCIVA (A)		ELEMENTOS da DGO (B)		DIVERGÊNCIAS (A)-(B)
Tabela mod. 28 – AUTOLIQUIDAÇÃO		**Balancete da DGO**		
REEMBOLSOS – Segundo a óptica da emissão		REEMBOLSOS - Segundo a óptica do pagamento		
Reembolsos (emitidos - cancelados)(*)	**375.587.321.092,00**			
Restituições (emitidas - cancelados)	**4.440.349.166,00**	Reembolsos	**376.506.650.063,00**	
SOMA	**380.027.670.258,00**	SOMA	**376.506.650.063,00**	**3.521.020.195,00**
RECEITA LÍQUIDA DO CONTINENTE	1.070.835.846.919,00	RECEITA IQUIDA	**1.074.356.867.114,00**	**-3.521.020.195,00**
Tabela mod. 28 – AUTOLIQUIDAÇÃO		**Balancete da DGO**		**(A)-(B)**
REEMBOLSOS – Segundo a informação dada pela DGT- óptica do pagamento				
Reembolsos pagos	**370.222.764.514,00**			
Restituições pagas	**4.113.772.118,00**			
Juros indemnizatórios pagos	**7.330.505,00**	Reembolsos	**376.506.650.063,00**	
SOMA	**374.343.867.137,00**	**SOMA**	**376.506.650.063,00**	**-2.162.782.926,00**
RECEITA LÍQUIDA DO CONTINENTE	**1.076.519.650.040,00**	**RECEITA LÍQUIDA**	**1.074.356.867.114,00**	**2.162.782.926,00**

(*) Inclui juros indemnizatórios

A importância inscrita na tabela mod. 28 da DSCIVA na rubrica reembolsos e restituições (emitidos- cancelados) é superior em 3.521.020.195$00 ao valor apresentado no balancete da DGO, divergência que resulta dos procedimentos contabilísticos da DSCIVA, que inscreve o valor dos reembolsos emitidos, evidenciando assim os valores devolvidos aos contribuintes, sempre que se prove que a eles tenham direito.

Esta divergência, tal como em anos anteriores, é originada pela diferenciação de critérios contabilísticos utilizados; enquanto que a DSCIVA contabiliza os reembolsos pela emissão do respectivo meio de pagamento, a DGO, adoptando o critério da DGT, procede ao seu registo quando o pagamento é efectuado.

Sobre esta questão, A DGO instada a pronunciar-se refere que sendo a Conta Geral do Estado elaborada numa óptica de caixa, para o seu encerramento apenas são considerados os montantes de reembolsos/restituições pagos e não os emitidos. Todavia, considera que:

> *"(...) estas e algumas outras novas figuras contabilísticas, julga-se, passarão a integrar a Conta Geral do Estado, em resultado da implementação da Reforma da Administração Financeira do Estado."*

Procedendo à comparação entre os valores dos reembolsos pagos inscritos na tabela e o do respectivo balancete da DGO, conclui-se existir uma divergência de 2.162.782.926$00, que engloba reembolsos, restituições e juros indemnizatórios pagos.

Pedidos os devidos esclarecimentos, a DGT limitou-se a confirmar que o valor pago se encontra contabilizado e é coincidente com o escriturado no balancete da DGO, referindo ainda que a divergência apurada entre a contabilidade do Tesouro e o balancete da DGO, no valor de 3.150$00 se deve a uma regularização efectuada no final do ano, coincidindo com o período complementar para fecho da conta e escriturado na respectiva tabela adicional de Entradas e Saídas de Fundos de Operações de Tesouraria dessa Direcção-Geral.

Refira-se que a DSCIVA, em relação à divergência apontada, confirmou como valor final a importância contabilizada na tabela mod. 28 anual (mantendo-se a diferença entre a DGT/DGO, nos valores pagos), salientando o facto de proceder, no registo desta rubrica, apenas numa vertente económica (registo pela emissão), enquanto que as outras entidades (DGO/DGT) o fazem segundo uma óptica financeira (registo pelo pagamento), pelo que segundo aquela Direcção de Serviços:

> *"...não é possível dar a resposta adequada ao solicitado no parecer sobre a Conta Geral do Estado..."*

Nas alegações proferidas sobre esta questão, a DGO refere que a mencionada divergência de cerca de 2,2 milhões de contos nos reembolsos pagos, é uma questão que a ultrapassa, uma vez que o valor que considera como abatimento à receita orçamental, é o efectivamente saído da tesouraria do Estado, conforme tabela de Entrada e Saída de Fundos, elaborada pela DGT, único cofre pagador, acrescentando no entanto, não deixar de estranhar a conclusão do Tribunal quanto a esta divergência dado que neste mesmo texto já havia sido referido que a DSCIVA contabilizava os reembolsos pela emissão do respectivo meio de pagamento.

Conforme foi referido, a DSCIVA incluíu nas suas tabelas informação relativa ao valor dos reembolsos pagos de acordo com os elementos fornecidos pela DGT. Assim sendo, e dado que o valor dos reembolsos pagos inscritos na contabilidade do Tesouro (DGT) é coincidentes

com o do balancete da DGO, o que de facto o Tribunal estranha é não coincidência de valores entre o valor inscrito na tabela da DSCIVA e o da DGO uma vez que, de acordo com a própria DSCIVA, o registo desse valor é feito de acordo com informação prestada pela mesma entidade – a DGT.

Por seu lado, a DGT instada a pronunciar-se, justifica aquela divergência pelo facto da tabela mod. 28 da DSCIVA incluir apenas o valor de reembolsos atribuídos a residentes, enquanto que a sua tabela de Entradas e Saídas de Fundos de Operações de Tesouraria, integra o valor destes e os que são pagos aos sujeitos passivos não residentes, pelo que:

> *" (...) a diferença apontada de 2.162.782.926$00, encontra-se explicada pelo valor dos reembolsos a não residentes (2.281.381.320$00) registados pela contabilidade do Tesouro, 54.914.694$00 de reembolsos pagos em 1996 e imputados pela DGT a esse ano, mas que a DSCIVA considera em 97 e o restante valor trata-se de reembolsos a não residentes, mas que por terem sido pagos através de transferência bancária, foram incluídos pela DSCIVA na sua tabela mod.28"*

De salientar no entanto, que apesar de não serem evidentes os motivos que possam estar na base desse procedimento por parte da DSCIVA, a justificação apresentada pela DGT parece enfermar de alguma contradição, uma vez que esta acaba por afirmar que a DSCIVA incluíu o valor dos reembolsos pagos a não residentes na sua tabela, devido ao facto do seu pagamento se ter efectuado por transferência bancária.

Refira-se que a conciliação da rubrica "reembolsos", tal como é tratada pela DGO envolve grandes dificuldades, uma vez que enquanto a DSCIVA trata os reembolsos e juros indemnizatórios autonomamente e deveria também tratar os juros compensatórios, a DGO continua a integrar aqueles nos reembolsos ainda que no âmbito do Parecer sobre a CGE/96 tivesse emitido opinião concordante com a do Tribunal sobre esta questão.

Face à divergência de valores apresentados, o Tribunal de Contas chama a atenção dos responsáveis para a falta de uniformidade dos critérios contabilísticos utilizados, para a necessidade da conciliação entre o valor dos reembolsos emitidos e pagos, o que mais uma vez parece não ter acontecido e ainda para a escrituração dos juros quer compensatórios, quer indemnizatórios de acordo com as respectivas rubricas da classificação orçamental.

3.2.2.3 – Análise do balancete da Direcção Geral do Orçamento

Na Direcção Geral do Orçamento (DGO) o registo deste imposto, encontra-se repartido pelos diferentes cofres de acordo com os valores inscritos nos respectivos balancetes, conforme se apresenta no quadro seguinte:

Balancetes da DGO

Ano 1997 Cofres	Liquidações	Receitas Anuladas	Receitas Brutas	Reembolsos/ /Restituições	Receitas Líquidas
Serviços Centrais (DSCIVA)	1.450.483.247.127,00	0,00	1.450.483.247.127,00	376.506.650.063,00	1.073.976.597.064,00
IVA Aduaneiro (DGAIEC)	158.620.876.087,00	2.096.252.438,00	154.049.883.566,00	11.362.520,00	154.038.521.046,00
Tesourarias (TFP's)	57.498.767.429,50	11.948.360.022,50	58.477.947.783,50	507.643.835,00	57.970.303.948,50
DGT	-2.169.441.286,00	0,00	-2.169.441.286,00	9.014.718,00	-2.178.456.004,00
TOTAL	**1.664.433.449.357,50**	**14.044.612.460,50**	**1.660.841.637.190,50**	**377.034.671.136,00**	**1.283.806.966.054,50**

O balancete da DGO, em relação à DSCIVA, reflecte os valores das liquidações e da receitas brutas correspondentes à receita cobrada oriunda de autoliquidação e de liquidações prévias, deduzida de Meios de Pagamento Inválidos (MPI), das transferências para as Regiões Autónomas (RA's), das importâncias entregues aos Órgãos de Turismo, à Segurança Social e dos abatimentos à receita (reembolsos, restituições e juros de reembolsos).

Relativamente aos valores apresentados, verifica-se que o peso que a DGCI/DSCIVA assume no cômputo global da receita líquida de IVA, representa 83.66%, incluindo-se nesta percentagem o valor correspondente aos montantes cobrados por outras entidades que não a DSCIVA (CTT e SIBS) ainda que essa percentagem quase não tenha expressão.

Comparativamente a anos transactos, verificou-se um acréscimo de valor (16%), na rubrica de reembolsos. Segundo a Direcção de Serviços de Reembolsos de IVA (DSRIVA) este aumento deve-se à publicação do Decreto-Lei n.º 204/97, de 9 de Agosto, que veio permitir a atribuição de reembolsos a sujeitos passivos, que na situação anterior não reuniam os requisitos necessários. Em consequência, registou-se um aumento de pedidos de reembolsos de baixo montante, principalmente no final do ano.

Face ao descrito o Tribunal de Contas chama a atenção para a necessidade do reforço do sistema de controlo de reembolsos, uma vez que o grande afluxo da emissão de pequenos valores pode acarretar lapsos até aqui não existentes.

3.2.2.4 – Comparação dos valores inscritos na Contabilidade da DSCIVA com os da Contabilidade do Tesouro (CT)

Da análise efectuada à conta de responsabilidade da DGCI/DSCIVA, verificou-se que a mesma tem ao longo dos últimos anos apresentado algumas alterações em matéria de conteúdo, na sequência de recomendações feitas pelo Tribunal, destacando-se a inclusão do Mapa de Origem e Aplicação de Fundos, que passou a prestar informação entre a origem da receita e a sua afectação às diversas entidades, conforme se pode observar no quadro seguinte:

Mapa de Origem e Aplicação de Fundos – Conta de Responsabilidade da DSCIVA

DESIGNAÇÃO/RUBRICA	Totais
SALDO DO PERIODO ANTERIOR	0,00
TOTAL DE MEIOS DE PAGAMENTO RECEBIDOS	1 586 610 118 980,00
TOTAL DE DEPÓSITOS NAS CONTAS DA DGT	1 586 610 118 980,00
SALDO PARA O PERIODO SEGUINTE	0,00
TOTAL DE MPI	- 1 458 320 031,00
OUTROS ABATIMENTOS E ACRÉSCIMOS À RECEITA	4 982 001,00
IVA LIQ DE MPI E OUTROS ABATIMENTOS E ACRÉSCIMOS À RECEITA	1 585 156 780 950,00
ORDENS DE PAGAMENTO DE RESTITUIÇÕES – Emitidas	4 440 349 166,00
ORDENS DE PAGAMENTO DE REEMBOLSOS – Emitidos	375 579 875 797,00
IVA LÍQUIDO	1 205 136 555 987,00
OUTRAS RECEITAS	0,00
AFECTAÇÃO DA RECEITA:	
CONTINENTE	1 069 842 337 112,00
AÇORES	29 184 793 826,00
MADEIRA	29 721 388 754,00
ORGÃOS DE TURISMO	8 600 591 000,00
SEGURANÇA SOCIAL	67 780 000 000,00
DESPESA ORÇAMENTAL	
JUROS INDEMNIZATÓRIOS	7 445 295,00

Conforme se pode apreciar pelo quadro apresentado, verifica-se que a informação prestada pela conta de responsabilidade da DSCIVA na rubrica de reembolsos, restituições e juros indemnizatórios, refere-se apenas a valores emitidos.

A contabilização destes valores pela emissão tem sido justificada pela DGCI/DSCIVA com base no argumento de as contas pelas quais se efectua o respectivo pagamento serem contas de operações de tesouraria movimentadas pela DGT.

O Tribunal de Contas reitera mais uma vez a posição defendida em Pareceres anteriores, no sentido de a DGCI-DSCIVA não poder eximir-se à responsabilidade pelo pagamento dos reembolsos/restituições do imposto que administra já que, essas ordens são por si emitidas, dando-lhe o Tesouro apenas cumprimento.

Mantém também o Tribunal a recomendação sobre a necessidade de conciliação dos respectivos valores de emissão e pagamento o que mais uma vez parece não ter sido feito.

Neste sentido, a contabilidade da DGCI-DSCIVA deverá, no entender do Tribunal, reflectir não só a responsabilidade daquele serviço no que concerne à cobrança da receita e depósito dos valores recebidos nas contas do Tesouro, mas também, no que concerne às ordens de pagamento que emite, anula/cancela e paga tendo por pressuposto o respectivo processo de reconciliação.

Dada a exiguidade da informação contida na conta de responsabilidade, os serviços de apoio do Tribunal servindo-se de alguns documentos da contabilidade da DSCIVA, procederam ao seu tratamento por forma a tornar possível a análise comparativa entre os valores nela

apurados e os registados na CT, nomeadamente no que respeita ao IVA líquido afecto à DSCIVA e a reembolsos, cujos resultados se apresentam no quadro seguinte:

ELEMENTOS DA CONTABILIDADE DA DSCIVA	TOTAL DÉBITO	TOTAL CRÉDITO
1 – APURAMENTO DA RECEITA ARRECADADA		
Saldo "inicial" de gerência	0,00	
Total de meios de pagamento recebidos	1 586 610 118 980,00	
Total de depósitos nas contas da DGT		1 586 610 118 980,00
Saldo "final" de gerência	0,00	
Meios de pagamento inválidos	- 1 458 320 031,00	
Outros abatimentos e acréscimos à receita	4 982 001,00	
2 – APURAMENTO DA RECEITA LÍQUIDA DE REEMBOLSOS E RESPECTIVOS JUROS		
Ordens de pagamento de restituições emitidas	- 4 440 349 166,00	
Ordens de pagamento de reembolsos emitidos	- 375 579 875 797,00	
Ordens de pagamento de juros indemnizatórios emitidos	- 7 445 295,00	
3 – APURAMENTO DA RECEITA LÍQUIDA DE VERBAS DESTINADAS A OUTRAS ENTIDADES		
Região Autónoma dos Açores	- 29 184 793 826,00	
Região Autónoma da Madeira	- 29 721 388 754,00	
Órgãos de Turismo	- 8 600 591 000,00	
Segurança Social	- 67 780 000 000,00	
Subtotal (MPI+REEMBOLSOS+JUROS+OUTRAS ENTIDADES)	- 516 767 781 868,00	1 586 610 118 980,00
IVA LÍQUIDO		1 069 842 337 112,00

Os quadros seguintes reflectem os movimentos registados na CT, no que respeita à área do IVA, verificados na conta de disponibilidades e nas contas recebedoras.

Contabilidade do Tesouro - Conta de Receita da DSCIVA

Descrição de Movimentos	DÉBITO	CRÉDITO
Registo da Caixa IVA:		
Total das Entrada de Fundos -EF -(D3)		1.586.476.296.392,00
Registo de movimentos rectificativos		
Total de EF da DSCIVA (D04)		19.144.940,00
Regularização (D04)		29.746.522,00
Outros registos de cobrança de IVA:		
Movimento Operações Escriturais (MOE)		
Movimento Escritural (D08)		84.931.126,00
IVA-DUC (D04)		
Regularização (D04)		993.509.807,00
Estorno (D04)		(80.751.234,00)
TOTAL DE DEPÓSITOS		**1.587.522.877.553,00**
Receita a transferir para:		
Regiões Autónomas (D10)		
Região Autónoma dos Açores (D10)		(29.184.793.826,00)
Região Autónoma da Madeira (D10)		(29.641.588.746,00)
Regiões de Turismo (D10)		(8.600.591.000,00)
Segurança Social (D10)		(67.780.000.000,00)
Regularizações:		
Estorno (D4)		(79.800.000,00)
Regularização (D4)		(8,00)
RECEITA COBRADA		**1.452.236.103.973,00**
Cheques devolvidos (D03)		(1.435.095.774,00)
Cheques devolvidos (D04)		(23.483.502,00)
Notas de débito (D03)		(166.570.728,00)
Notas de Débito Anulação (D03)		116.464,00
Notas de débito (D04)		(31.928.451,00)
Notas de Crédito (D03)		176.276.484,00
Notas de Crédito (D04)		27.347.477,00
RECEITA COBRADA BRUTA		**1.450.782.765.943,00**
Reembolsos Abatidos à Receita:		
Reembolsos a residentes:		
Valor inicial dos reembolsos pagos (D05)	342.515.772.762,00	
Rectificações aos reembolsos pagos (D4)	31.709.495.981,00	
Reembolsos a não residentes:		
Valor inicial dos reembolsos pagos (D05)	2.212.498.487,00	
Regularização de reembolsos (D4)	68.879.683,00	
Regularização de reembolsos (D02.13)	3.150,00	
TOTAIS	**376.506.650.063,00**	**1.450.782.765.943,00**
RECEITA LÍQUIDA		**1.074.276.115.880,00**

Contabilidade do Tesouro - Conta de Disponibilidades da Caixa IVA

Descrição	Débito	Crédito
Cobrança:		
Saldo inicial	0,00	
Valores iniciais (D 03)	1.586.476.296.392,00	
Nota de Crédito à Receita	175.670.463,50	
Nota de Débito à Receita	606.000,00	
Rectificações:		
EF - Entrada de Fundos (D04)	19.144.940,00	
Nota de Crédito à Receita (D04)	27.347.801,00	
Nota de Débito à Receita – Anulação - (D04)	-324,00	
Regularização (D04)	29.746.542,50	
Depósitos:		
Saldo inicial		0,00
Valores iniciais (D 03)		1.586.476.296.392,00
Nota de Crédito à Receita		176.276.484,00
Rectificações:		
EF - Entrada de Fundos (D04)		6.030.121,00
Nota de Crédito à Receita (D04)		27.347.801,00
Nota de Crédito à Receita – Anulação - (D04)		-324,00
Regularização (D04)		29.746.522,00
SF - Saída de Fundos (D04)		13.114.819,00
TOTAIS	1.586.728.811.815,00	1.586.728.811.815,00
SALDO FINAL	0,00	

A conta de disponibilidades da Caixa-IVA, regista a débito todas as entradas provenientes da autoliquidação de IVA (entrada de fundos e notas de crédito) e a crédito os depósitos efectuados nas contas recebedoras de IVA, tituladas pela DGT (saída de fundos e notas de débito), bem como os movimentos contabilísticos rectificativos (a débito ou a crédito, consoante a sua natureza).

A análise dos quadros suscita os seguintes comentários:

- o valor de IVA líquido inscrito na CGE –1.283.806.936.054$50– constituí o somatório dos valores apurados na área da DSCIVA, das TFP's, da DGAIEC e também da DGT, que este ano apresenta valores negativos;
- o IVA líquido afecto à DSCIVA é de 1.070.835.846.919$00 diferindo do contabilizado pela DGT em 3.521.020.195$00 tal como do inscrito no Balancete da DGO, na parte que respeita aos reembolsos da DSCIVA, diferença esta que resulta da utilização de diferentes critérios de contabilização e ainda da inclusão do valor de 993.509.807$00 relativo a cobrança de liquidações prévias (DUC's), o qual inclui juros compensatórios no valor de 351.435.752$00;
- o valor da receita cobrada bruta registado pela DSCIVA, difere do valor apresentado na contabilidade do Tesouro, em 80.751.234$00. Este montante refere-se a IVA e juros cobrados pelos CTT nos três últimos dias de Dezembro, cujos valores entraram na tesouraria do Estado no ano seguinte:

DIA	IVA	JUROS	TOTAL
29	7.911.282,00	6.410.512,00	14.321.794,00
30	7.663.825,00	9.580.116,00	17.243.941,00
31	36.341.829,00	12.843.670,00	49.185.499,00
TOTAL	**51.916.936,00**	**28.834.298,00**	**80.751.234,00**

- o valor dos reembolsos e respectivos juros registado pela contabilidade da DSCIVA é superior ao apurado na CT em 3.521.020.195$00. Refira-se que o pagamento dos reembolsos continua a efectuar-se por abate às receitas cobradas o que o Tribunal de Contas tem vindo a questionar por considerar este procedimento contrário aos princípios estabelecidos na Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, que é uma Lei reforçada e enquanto a Lei n.º 6/91 não for revista e na sua revisão não for alterado o disposto no art.º 5º, o abate do valor dos reembolsos/restituições e respectivos juros, bem como o das entregas a outras entidades, à receita do Estado viola o princípio do orçamento bruto e como tal é ilegal.

Quando instada a pronunciar-se sobre este assunto a DGO refere que,

> *"(...) limita-se a dar cumprimento ao estabelecido na lei vigente sobre a matéria. Se esta, porventura contraria a Lei do Enquadramento, a solução passa pela via legislativa e sai fora do âmbito das atribuições desta Direcção-Geral, devendo assim, a recomendação em nosso entendimento, ser endereçada para o Governo e/ou Assembleia da República ..."*

A DGT por seu lado, alegou uma certa dificuldade em:

> *"(...) interpretar o alcance da recomendação do TC, porquanto quer os valores dos reembolsos pagos, quer os valores das entregas a terceiras entidades não constituem Receita do Estado efectiva, sendo provisoriamente registados a esse título na Contabilidade do Tesouro, enquanto não é apurado o respectivo valor".*

Refira-se que no balancete da DGT o valor dos reembolsos pagos surge a débito na rubrica designada por "0412 -Receita do Estado IVA", encontrando-se no crédito o valor da receita orçamental cobrada.

- a contabilidade da DSCIVA registou um valor líquido de depósitos superior em 84.931.126$00 ao valor certificado pela DGT e ao registado no âmbito da Caixa-IVA.

Tendo sido solicitado esclarecimento sobre esta divergência à DSCIVA e à DGT, a primeira refere que:

"...A divergência verificada entre o valor líquido dos depósitos certificados pela DGT, e o valor dos depósitos efectuados pela DSCIVA nas contas da DGT, resulta de, o valor apresentado, 84.931.126$00, corresponder ao pagamento de imposto por diversas entidades através de movimentos escriturais (MOE) e que por indicação da DGT ... foram contabilizados pela DSCIVA , como efectivamente recebidos".

Por sua vez a DGT justifica-a, pela sua origem acrescentado que:

"...Esta importância refere-se a cobranças efectuadas através do MOE ("escriturais"). Não se trata portanto de valores cobrados directamente pela Caixa do IVA. Assim , a certidão passada pela DGT só inclui os montante cobrados directamente pela referida Caixa, não se podendo nela incluir as verbas referentes a cobranças escriturais...."

Refira-se que a importância mencionada se encontra integrada no valor global de arrecadação, na conta de responsabilidade da DSCIVA, o que a responsabiliza por valores que efectivamente por si foram arrecadados conjuntamente com cobranças de outras entidades, que foram apenas objecto de registo contabilístico.

Este facto sugere que, na elaboração da respectiva conta de gerência, os valores que dela façam parte estejam escriturados de acordo com a sua proveniência e respectivos suportes documentais, compreendendo se for conveniente, uma conta de dinheiro e uma conta de documentos.

3.2.2.5 – Processo de arrecadação de receitas públicas e a sua centralização no BP

Prosseguindo uma metodologia já encetada em anos anteriores, os serviços de apoio do Tribunal, tendo em vista a análise e o controlo dos valores contabilizados pela Caixa da DSCIVA e os serviços da DGT, com base na informação fornecida por diversas peças da contabilidade da DGT - diários, extracto de contas e mapas de apoio à contabilização de valores -, procederam ao cruzamento da informação contabilística (DCC) com os valores registados pelos serviços de gestão de conta (DCT) tendo em vista a centralização de fundos no BP.

Por forma a analisar e cruzar a informação escriturada nos diversos documentos, procederam ainda os serviços de apoio do Tribunal ao tratamento informático de toda a informação remetida pelos serviços da DGT, tendo produzido vários mapas resumo, os quais seguidamente se apresentam, delineando alguns comentários sobre os mesmos.

Contabilidade do Tesouro

Contabilização Contas recebedoras - IVA	**Reconciliação Contabílistica entre serviços da DGT**	
Informação da DSCIVA (via CT's)	**Divisão de Contabilidade e Controlo (DCC)**	
Total de Entrada de Fundos (D03)	1.586.476.296.392,00	
Total de Entrada de Fundos (D04)	19.144.940,00	
Regularização (D04)	29.746.522,00	
Cheques devolvidos (D03)	(1.438.065.279,00)	
Cheques devolvidos - Anulação (D03)	2.969.505,00	
Cheques devolvidos (D04)	(24.373.503,00)	
Cheques devolvidos - Anulação (D04)	890.001,00	
Notas de Débito (D03)	(166.570.728,00)	
Notas de Débito - Anulação (D03)	116.464,00	
Notas de Débito (D04)	(31.928.451,00)	
Notas de Crédito (D03)	176.276.484,00	
Notas de Crédito (D04)	27.347.477,00	
Valor Total das IC's recebedoras pela DCC – *(A)*	**1.585.071.849.824,00**	
Informação das IC´s (EXTRACTOS)	**Direcção de Contas do Tesouro (DCT)**	
Total de Entrada de Fundos		1.602.115.358.768,40
Cheques Devolvidos		(17.683.667.792,40)
Outros Débitos		(26.900.967.318,00)
Outros Créditos		27.501.059.707,50
Valores em Trânsito para o BP no ano 1996		(1.216.108.370,00)
Valores em Trânsito para o BP no ano 1997		3.191.249,00
Valor Liquido dos depósitos registado na DCT em 1997		1.583.818.866.244,50
Juros devedores/credores relativos a 1996 anulados em 1997		(145.197,30)
Valores em Trânsito para o BP no ano 1996		1.216.108.370,00
Valores em Trânsito para o BP no ano 1997		361.595,00
Juros devedores/credores relativos a 1997 anulados em 1998		186.971,30
Montante Certificado - Caixa IVA - 1997		1.585.035.377.983,50
Regularizações a crédito efectuadas em 1997 relativas a 1996		(30.807.010,00)
Regularizações a débito efectuadas em 1997 relativas a 1996		23.156.040,50
Regularizações a crédito efectuadas em 1998 relativas a 1997		52.726.285,00
Regularizações a débito efectuadas em 1998 relativas a 1997		(8.603.475,00)
Valor contabilizado das IC's recebedoras pela DCT – *(B)*		**1.585.071.849.824,00**
TOTAIS	**1.585.071.849.824,00**	**1.585.071.849.824,00**
DIFERENÇA *(A) - (B)*		**0,00**

Este quadro reflecte o cruzamento e reconciliação da informação prestada pelos serviços da DGT, ou seja, entre a Divisão de Contabilidade e Controlo (DCC) que procede ao registo contabilístico da movimentação de fundos efectuada pelo caixa do Tesouro (Caixa IVA), com os registos operados pelos serviços de gestão de contas, relativo aos movimentos bancários (extractos das IC's recebedoras) da Direcção de Contas do Tesouro (DCT).

Do processo de reconciliação bancária e contabilística que é feito na DCT, no final do ano, visando o apuramento do valor a certificar à DSCIVA, resultaram os valores que seguidamente se indicam:

- montante certificado pela DGT do valor líquido dos depósitos efectuados pela DGCI/DSIVA nas contas bancárias do Tesouro durante o ano de 1997 - 1.585.035.377.983$50;
- regularizações efectuadas nas contas bancárias em 1997 e respeitantes ao ano de 1996:
  - Débito 23.156.040$50

- ◊ Crédito 30.807.010$00

- regularizações efectuadas nas contas bancárias em 1998 e respeitantes ao ano de 1997:
  - ◊ Débito 8.603.475$00
  - ◊ Crédito 52.726.285$00

Refira-se que a DSCIVA, como caixa do Tesouro designada pelo Despacho n.º 849/93/XII publicado em 13 de Janeiro de 1994, deposita os meios de pagamento que lhe são directamente remetidos pelos contribuintes (valor constante da listagem de leitura óptica) nas várias contas tituladas pela DGT nas IC's.

O encaminhamento dos fundos para a CCT no Banco de Portugal é efectuado pelas respectivas IC's no dia útil imediatamente a seguir ao da data valor do depósito, constituindo esta transferência carácter permanente.

Este procedimento é excepcionado nos casos em que o saldo na respectiva IC seja inferior a 1.000 contos; nestes casos a transferência para o BP ocorrerá duas vezes por mês (dias 15 e 30 ou dia útil seguinte). Em qualquer caso o saldo não poderá transitar para o mês seguinte.

O quadro seguinte ilustra o movimento contabilístico das contas recebedoras de receita - IVA, espelhando o registo dos depósitos (meios de pagamento recebidos) efectuados diariamente pela DSCIVA nas contas recebedoras das respectivas Instituições de Crédito (IC's), líquidos dos Meios de Pagamento Inválidos (MPI), das regularizações e dos depósitos dos saldos para a conta do Tesouro no Banco de Portugal (BP).

Descrição	DÉBITO	CRÉDITO
Saldo inicial (D090)	4.524.829.622,00	
Valor Liquido dos Depósitos das IC's	1.585.031.783.365,50	
Valores em Trânsito 1997	3.191.249,00	
Transf. C/Bancárias do Tesouro para o BP D032)		1.587.772.201.331,90
Regularização (D04)		(500.000,00)
TOTAIS	1.589.559.804.236,50	1.587.771.701.331,90
Saldo Final	1.788.102.904,60	

Conforme se pode observar o valor registado de 1.778.102.904$60, corresponde ao saldo final do extracto bancário do BP, relativo à movimentação de fundos do IVA. Este valor inclui 3.191.249$00 relativo às seguintes situações pendentes de regularização:

- 361.595$00 debitado na conta do Banco Brasil em 31/12/97 e transferido para o BP em 02/01/98.
- 3.333.973$00 a valores debitados no BES transferidos para o BP no ano de 1997, mas retirados em 31/03/98 (3.307.911$00) e em 26/03/98 (26.062$00).

- 218.871$00 debitado na conta do Finibanco, transferido para o BP a 30/05/97; este valor foi a pedido da DCT estornado, por se ter verificado que apesar de se tratar de IVA, trava-se de imposto cobrado via DUC e portanto não afecto à DSCIVA.

3.2.2.6.– Fiabilidade dos valores contabilizados pela DGT/DGO e pela DSCIVA

Da análise efectuada aos sistemas de contabilização, quer da DSCIVA, quer da DGT, não se poderá dizer, face às informações recolhidas, que não existam mecanismos de controlo por forma a assegurar a fiabilidade dos valores apresentados; porém a utilização de terminologias e critérios contabilísticos diferenciados torna difícil a conciliação de valores, o que no entender do Tribunal de Contas, seria facilitado pela utilização da mesma terminologia e procedimentos contabilísticos claros e equivalentes. É para esta uniformização que aponta o Dec-Lei n.º 232/97 de 3 de Setembro, que aprova o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) e que o Tribunal espera ver aplicado em todos os Serviços.

Em relação a esta questão a DGT nas suas alegações sublinhou o facto de a sua contabilidade, se realizar apenas numa perspectiva financeira, ou seja

> *"de caixa",*

característica que segundo aquela Direcção-Geral

> *"não impede que todos os valores sejam conciliados com a DSCIVA."*

Se não existe impedimento à conciliação de todos os valores com a DSCIVA, o Tribunal de Contas não pode deixar de questionar porque é que essa mesma conciliação continua a não ser feita, conforme foi devidamente demonstrada ao longo do presente documento.

Instada a pronunciar-se sobre esta área do Parecer, a DGCI não respondeu.

3.2.3 – Direcção-Geral do Tesouro (DGT)

3.2.3.1 – Análise da Tabela da DGT e sua comparação com o respectivo balancete da DGO

Desde a implementação do regime da Tesouraria do Estado definido pelo Decreto-Lei n.º 275-A/93 de 9 de Agosto, que a Tabela de Receita do Estado (TRE) da DGT era elaborada como resultado do processo de contabilização:

- das receitas orçamentais afectas às caixas do Tesouro criadas a nível central (Caixas Recebedoras em Moeda Nacional e Moeda Estrangeira) mas efectivamente arrecadadas em contas bancárias do Tesouro (na conta corrente no Banco de Portugal, nas contas recebedoras de IR e nas contas em moeda estrangeira excluindo as destinadas às receitas depositadas pelos serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros);

- das receitas orçamentais lançadas por contrapartida escritural da realização de despesa orçamental, de resultados de operações financeiras e da transferência de contas de terceiros (acréscimos) ou para contas de terceiros (deduções, entre as quais as das receitas destinadas às Regiões Autónomas, às Autarquias e ao pagamento de reembolsos ou restituições), incluindo as operações de encerramento da CGE.

Este modelo de contabilização veio a ser alterado devido à emissão de "Instruções para o lançamento das tabelas de receita a partir de Janeiro de 1997", as quais foram aprovadas pelo Ministro das Finanças em 12 de Março do próprio ano a que respeitavam e vieram a ser revistas, em Dezembro desse ano, pela necessidade de proceder a ajustamentos resultantes da implementação do Documento Único de Cobrança (DUC).

Estas instruções visavam inicialmente autonomizar a contabilização das receitas obtidas por DUC (que em 1997 se resumiram ao IR e ao IVA) em tabelas próprias dos serviços da DGCI responsáveis pela sua administração, doravante designados por DGCI-IR e DGCI-IVA, retirando-as das tabelas dos serviços responsáveis pela respectiva arrecadação.

No caso específico do IR, deveriam deixar de ser registados na tabela da DGT para passarem a ser contabilizados em tabela da DGCI-IR a ser previamente criada para esse efeito :

- os valores transferidos para a conta corrente do Tesouro provenientes das cobranças de IR efectuadas nos balcões dos correios;
- os valores transferidos para a conta corrente do Tesouro provenientes das cobranças de IR efectuadas através da rede multibanco;
- os valores de DUC cobrados nas instituições de crédito por contrapartida da anulação do registo prévio desses valores na tabela da DGT;
- as receitas de IR provenientes de operações escriturais.

Por se terem verificado dificuldades no apuramento e conciliação das cobranças de DUC de IR, veio a ser necessário proceder à referida alteração das instruções tendo ficado definitivamente determinado que:

- das transferências provenientes das cobranças de IR pelos correios, só as afectas a DUC seriam inscritas na tabela da DGCI-IR enquanto as restantes permaneceriam registadas na tabela da DGT;
- só a partir de Maio, as cobranças efectuadas pelas instituições de crédito seriam inscritas na tabela da DGCI-IR enquanto as efectuadas de Janeiro a Abril permaneceriam registadas na tabela da DGT;
- as transferências para as regiões autónomas e para as autarquias locais seriam integralmente deduzidas no IR da tabela da DGT;
- só a partir de Maio, os reembolsos de IR, respeitantes ao Continente, seriam contabilizados na tabela da DGCI-IR enquanto os pagos de Janeiro a Abril permaneceriam registadas na tabela da DGT;

- seria contabilizado na tabela da DGT, o diferencial entre os valores considerados na tabela da DGCI-IR e os valores transferidos pelos correios ou depositados nas contas bancárias do Tesouro recebedoras de IR (mediante projecção efectuada pela DGO).

Analisando as consequências destas instruções no que à área da DGT respeita, verificou-se a autonomização de parte importante da cobrança de IR que até aqui vinha sendo registada na tabela da DGT e passou a dever ser contabilizada em tabela específica do respectivo serviço administrador.

Este serviço, a que não está atribuída qualquer função de caixa, passou a contabilizar receitas obtidas pelo exercício da função de caixa de outra entidade (DGT), a qual, por sua vez, continuou a contabilizar, na própria tabela, as outras receitas obtidas por essa mesma função.
Acresce ainda que a determinação dos valores da cobrança em função dos documentos cobrados só é efectuada, pela DGCI-IR, com bastante atraso face ao momento da arrecadação e, para lá desse desfasamento, subsiste um conjunto de deficiências que torna necessária a regularização de parte dos valores cobrados; esta situação tem provocado sistemáticas divergências entre a receita de IR classificada no momento da cobrança e a determinada pelo tratamento dos respectivos documentos afectos a essa cobrança.

Pelos factos apontados e enquanto se mantiver o modelo de contabilização das receitas orçamentais na CGE através de tabelas de mero registo das cobranças, só resta à DGCI-IR uma de duas hipóteses de registar o valor da cobrança de IR afecta à respectiva tabela:

- inscrever, como fez, os valores por si determinados na respectiva tabela, evidenciando divergências face aos valores da receita apurados para a mesma área pela contabilidade do Tesouro, sem no entanto poder assegurar, pelas vicissitudes descritas, quais os valores correctos;
- transcrever os valores comunicados pela DGT, assumindo tacitamente a desnecessidade da criação da nova área e da nova tabela.

Nestas circunstâncias, o Tribunal de Contas não pode deixar de considerar desnecessária e ineficiente a contabilização de parte da cobrança obtida por uma entidade que já produzia uma tabela para registar essa cobrança, em tabela elaborada por outra entidade que, apesar de administradora da receita que foi cobrada, se encontra numa fase em que os valores de cobrança por si determinados com base nos documentos cobrados divergem, em termos globais, dos valores efectivamente arrecadados; esta posição será obviamente revista se passar a ser possível efectuar e apresentar uma conciliação eficaz entre ambos os registos.

Os valores contabilizados na tabela da DGT para 1997 continuaram a ser processados por um serviço distinto do responsável pela Contabilidade do Tesouro (CT) e através de um sistema autónomo do daquela contabilidade, como o comprovam os desfasamentos mensais verificados no registo de algumas das receitas; a informação relativa aos reembolsos pagos que são os registados na tabela continuou a ser comunicada pela CT, como aliás acontece para os reembolsos registados nas restantes tabelas de receita.

As importâncias correspondentes aos reembolsos e restituições pagos, as quantias destinadas às Regiões Autónomas (apenas de Janeiro) e às Autarquias (pela transferência das derramas cobradas cumulativamente com o IRC) e as verbas relativas às receitas consignadas não utilizadas continuaram a ser abatidas às receitas orçamentais lançadas na tabela da DGT, deduções que o Tribunal de Contas tem vindo a considerar como ilegais, na medida em que contrariam a Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (LEOE), sendo esta reconhecida como Lei reforçada.

A DGO, ao pronunciar-se sobre o texto da presente área, não interpretou correctamente a natureza das deduções previamente referidas, julgando que o Tribunal se referia às importâncias destinadas às Regiões Autónomas e às Autarquias como resultantes de reembolsos e restituições pagos, quando se pretendiam definir os abatimentos efectuados à receita orçamental (bruta ou líquida) considerados ilegais pelo Tribunal.

Sobre esta matéria, entende a DGO que, na prática, não se podem verificar valores negativos nas receitas brutas como já sucedeu devido aos abatimentos escriturados nas tabelas da DGT, pelo que afirma não concordar com o processo de contabilização seguido desde 1994 e refere ter apresentado uma alternativa de contabilização que, à data, julga ter merecido o acolhimento das entidades intervenientes no processo de escrituração e quantificação, descrevendo-a do seguinte modo:

> *" - **Transferências de IR para as Regiões***
>
> *As importâncias quantificadas em resultado da leitura dos ficheiros de cobrança e pertença das Regiões, deveriam ser imediatamente escrituradas em operações de tesouraria na conta respectiva "Regiões Autónomas (Receitas para as)", registando-se na saída os reembolsos/restituições pagas e entregando-se apenas os valores líquidos. Se, porventura, à data do encerramento da Conta Geral do Estado, ainda permanecessem valores por conciliar e que posteriormente se concluísse que os mesmos ou parte deles pertenciam às Regiões, a questão ultrapassar-se-ia, aqui sim, pelo recurso à restituição.*
>
> ***- Transferências das derramas para as autarquias***
>
> *Também julgamos, até porque entendemos que, em caso algum, há lugar a uma cobrança bruta negativa, que o procedimento correcto de contabilização consistiria em considerar como receita orçamental o total da cobrança e por estorno para operações de tesouraria para posterior entrega às autarquias, as importâncias apuradas e que são sua pertença, e nunca por abate à receita bruta, ainda com a agravante de se utilizar a tabela de um serviço administrador que nada tem a ver com a natureza da receita em causa. Devemos ter presente, até porque estão em causa importâncias da ordem das dezenas milhões de contos, que a receita em cada momento é o somatório dos valores iniciais mais os estornos/acertos efectuados, e que estes vão influenciar os totais dos meses em que ocorreu a cobrança.*

- Saldos das receitas consignadas

Esta questão, em nossa opinião, em nada se assemelha às anteriores. Como já foi comentado em anos anteriores, esta Direcção-Geral é sensível à observação/recomendação do Tribunal, não se tendo, contudo, e ainda, encontrado uma alternativa que traduza com rigor a realidade.

Aliás, pedida a ajuda do Tribunal, não se tem conhecimento que algo tenha sido feito, para além de continuar a referi-la nos sucessivos Pareceres".

A DGT também se pronunciou sobre os abatimentos efectuados na sua própria tabela, afirmando que tais deduções

" não se referem a receita efectiva do Estado, sendo transitoriamente registados na Contabilidade do Tesouro a esse título, por impossibilidade de identificação, no momento da cobrança, dos valores a afectar às Regiões Autónomas e às Autarquias, em contas de operações de tesouraria"

As intervenções da DGO e da DGT sobre esta questão merecem do Tribunal os seguintes comentários:

- o Tribunal considera a Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (LEOE), nomeadamente, a Lei n.º 6/91 de 20 de Fevereiro, como uma lei reforçada, entendendo serem ilegais as disposições cujo conteúdo seja contrário ao estipulado nesse diploma;
- o n.º 1 do artigo 5º da referida lei determina que todas as receitas são inscritas no Orçamento do Estado sem dedução alguma para encargos de cobrança ou de qualquer outra natureza;
- o sistema de contabilização das receitas orçamentais na CGE tem consistido no registo e assimilação de valores cobrados (mesmo se cobrados por conta ou por retenção na fonte de receitas ainda não liquidadas) a receitas orçamentais, através da aplicação do código de classificação económica previsto no artigo 8º da Lei n.º 6/91;
- às importâncias inscritas como receitas orçamentais são deduzidos os valores posteriormente determinados como relativos a receitas das regiões autónomas, receitas das autarquias cobradas cumulativamente com receitas orçamentais e receitas consignadas não utilizadas;
- as receitas remanescentes são designadas na CGE como receitas brutas e são ainda deduzidas dos pagamentos de reembolsos e restituições de receitas orçamentais registadas no mesmo ano ou em anos anteriores;
- os valores resultantes das anulações de cobrança são designados na CGE como receitas líquidas, apesar de constituírem o produto final da execução de um orçamento sujeito à regra do orçamento bruto pela respectiva lei de enquadramento, a qual não admite qualquer excepção a essa regra;
- os valores negativos nas cobranças brutas têm basicamente resultado da dedução dos saldos das receitas consignadas vir sendo integralmente aplicada na tabela da DGT, porque as receitas são previamente registadas noutras tabelas ou na mesma tabela, no caso da reentrada dos saldos

consignados a serviços sem autonomia financeira, mas em receitas do capítulo de "outras receitas de capital" que são distintas das receitas às quais os saldos foram abatidos;

- o Tribunal têm considerado ilegais as deduções descritas ao verificar que contrariam a LEOE; uma forma de eliminar essa ilegalidade consistiria na alteração da LEOE no sentido de permitir essas deduções, embora se deva alertar para a possibilidade dessa alteração conduzir a uma situação similar à criada pelo n.º 2 do artigo 6º que, na prática, anula a regra da não consignação determinada pelo n.º 1 do mesmo artigo, ao admitir excepções a essa regra "por virtude de autonomia financeira ou de outra razão especial" sem definir quais as razões especiais que pudessem ser invocadas para esse efeito;

- outra forma de eliminar a ilegalidade devido à existência de deduções que afectam as receitas brutas, consistiria na alteração do sistema de contabilização de forma a torná-lo conforme ao disposto na LEOE; um meio de viabilizar esse objectivo seria através da criação de contas não orçamentais na classe de terceiros da contabilidade do Tesouro e destinadas ao registo das importâncias cobradas por conta de receitas orçamentais ainda não liquidadas, das quais só seriam transferidos os valores orçamentais efectivamente liquidados para as respectivas receitas enquanto os restantes valores cobrados cumulativamente seriam entregues aos respectivos destinatários (regiões autónomas, autarquias e contribuintes, no caso de reembolsos ou restituições); as liquidações teriam de identificar claramente as receitas orçamentais e não orçamentais e o sistema de contabilização teria de assegurar que a transferência de qualquer cobrança seria precedida de conciliação com a respectiva liquidação;

- para a alternativa da DGO relativa às transferências de IR para as regiões autónomas ser fiável, tem de ser previamente assegurado que a informação constante dos ficheiros de cobrança também o fosse e fosse consistente com os respectivos fluxos financeiros o que, segundo a posição veiculada pela DGCI, não terá acontecido para 1997 (nem para 1998), conforme parece comprovar o facto da própria DGO não ter considerado os valores inscritos nas tabelas do serviço administrador;

- a alternativa da DGO relativa à transferência das derramas para as autarquias, tanto quanto o Tribunal a entende, parece resumir-se em deduzir o respectivo valor previamente registado em receita orçamental, designando essa dedução por "estorno"; a ser assim, este movimento não se distingue dos que têm vindo a ser efectuados e criticados, até porque não corresponde a qualquer estorno pois os valores não são lançados em receita orçamental por erro mas porque a parte não orçamental cumulativamente cobrada não se encontra apurada à data desse registo;

- quanto à falta de conhecimento da DGO sobre qualquer iniciativa do Tribunal tendente a apresentar uma alternativa ao registo dos saldos das receitas consignadas, relembra-se que o pedido efectuado nesse sentido foi formulado nas alegações produzidas ao texto do Parecer sobre a CGE de 1994, nomeadamente, quanto ao capítulo relativo às operações de encerramento da Conta, recomendando-se vivamente a consulta, no referido texto, das medidas então propostas no sentido de minimizar os aspectos que vinham sendo e continuaram a ser criticados;

O registo dos reembolsos e restituições na tabela da DGT continuou a ser efectuado na sequência do pagamento dos mesmos e não pela respectiva emissão (corrigida das eventuais anulações) como continua a defender o Tribunal de Contas, por considerar, sem prejuízo da crítica formulada no parágrafo anterior, que a emissão de um reembolso é suficiente para tornar indevida ou excessiva a cobrança da receita a reembolsar, pelo que a mesma deve ser desde logo abatida e não apenas quando o reembolso for pago.

A DGO transmitiu à DGT a totalidade das operações de encerramento da CGE de 1997, bem como de operações de compensação às de encerramento da CGE de 1996, para serem lançadas na respectiva tabela e ainda na CT; este facto justifica a generalização de cobranças negativas lançadas na tabela por corresponderem ao abate de receitas consignadas que foram arrecadadas por outras caixas do Tesouro (Tesourarias da Fazenda Pública) e lançadas noutras tabelas (as das Direcções Distritais de Finanças) mas que não foram utilizadas tendo sido, por isso, retiradas da Receita Orçamental de 1997 e transferidas para a de 1998 (por meio da conta de terceiros destinada a operações de regularização de escrita orçamental).

Os valores mensalmente registados na tabela foram comunicados à DGO que os transcreveu para os respectivos balancetes mensais não se detectando, por isso e à semelhança dos anos anteriores, quaisquer divergências entre a versão final da Tabela anual remetida pela DGT ao Tribunal de Contas e o respectivo balancete elaborado pela DGO.

Na conjuntura actual, o objectivo do Tribunal é cada vez mais obter a informação sobre o apuramento das receitas orçamentais inscritas na CGE, por via electrónica, para poder sujeitar essa informação a tratamento informático; na prossecução deste objectivo, registaram-se progressos evidentes na ultrapassagem das dificuldades verificadas na transmissão dos dados ou na assimilação destes a sistemas compatíveis com os que se encontram à disposição dos técnicos do Tribunal.

3.2.3.2 – Análise de elementos da Contabilidade do Tesouro e sua comparação com a Tabela da DGT

A cobrança inscrita na tabela da DGT correspondeu à movimentação registada na contabilidade do Tesouro (na parte respeitante a receita orçamental e reposições abatidas nos pagamentos) como tendo sido produzida por uma estrutura designada por Cofre do Tesouro e composta por:

- Serviços Centrais da DGT, na qualidade de
  - caixa recebedora em Moeda Nacional (CMN) constituída pela Caixa DGT-IR ou CIR (destinada a registar as importâncias depositadas nas contas bancárias recebedoras de IR) e pela Caixa DGT-Outros Valores ou COV (destinada a registar as importâncias depositadas na conta corrente do Tesouro não provenientes de outras caixas ou contas bancárias da tesouraria do Estado);
  - caixa recebedora em Moeda Estrangeira (CME) na parte destinada a registar as importâncias depositadas no conjunto das contas bancárias da DGT em moeda estrangeira (excepto as contas afectas às receitas dos serviços externos do MNE);
  - processadores de movimentos escriturais e de movimentos de regularização, de estornos e de operações de encerramento da CGE.
- Contas Bancárias da DGT

- em moeda nacional, as destinadas às importâncias entregues para cobrança do IR e ainda a conta corrente do Tesouro no BP, na qualidade de conta centralizadora dos recebimentos das caixas e das restantes contas recebedoras do Tesouro;
- em moeda estrangeira, todas, à excepção das contas destinadas às importâncias depositadas pelos serviços externos do MNE.

A partir de Maio de 1997, foi introduzido nesta estrutura um novo conjunto de contas bancárias que foram designadas como contas recebedoras de DUC (documentos únicos de cobrança) e passaram a ser utilizadas para depositar valores registados como receita da DGCI-IR, uma alteração que foi efectuada para dar cumprimento às instruções referidas no ponto anterior.

Paralelamente, as contas recebedoras de IR, de IRS e de IRC (utilizadas para depositar valores que foram registados na tabela da DGT como relativos a IRS e IRC) passaram apenas a receber valores residuais e no final do ano já se encontravam praticamente inactivas.

Como consequência, a cobrança de IR efectuada pelas instituições de crédito foi registada na CIR, durante 1997, como afecta:

- à área da DGT, no valor de 118,2 milhões de contos depositados nas contas recebedoras de IR;
- à área da DGCI-IR, no valor de 373 milhões de contos depositados nas contas recebedoras de DUC (de IR).

Por sua vez, as alterações determinadas pelas mesmas instruções implicaram que a receita de IR transferida para a CCT no BP em 1997 fosse registada na COV como afecta:

- à área da DGT, no valor de 21,3 milhões de contos provenientes de IR cobrado pelos correios (19,3 dos quais relativos ao produto da cobrança de IRC depositado em 6 de Janeiro de 1997);
- à área da DGCI-IR, na parte restante, proveniente de IR cobrado pelos correios através de DUC e da cobrança de IR enviada pela rede multibanco.

A receita de IR resultante de movimentos escriturais foi igualmente objecto de alteração tendo sido quase totalmente afecta à área da DGCI-IR (á excepção de acertos residuais que foram imputados à área da DGT); deve referir-se no entanto que as deduções destinadas às regiões autónomas e às autarquias (derramas) não foram registadas nesta receita mas da seguinte forma:

- apesar das instruções determinarem que a receita destinada às regiões autónomas fosse integralmente abatida à receita afecta à área da DGT, essa dedução só se verificou para o mês de Janeiro, tendo sido registada na receita afecta à CMN; as restantes deduções foram registadas na receita da DGCI-IR;

- conforme o estipulado pelas instruções, a receita autárquica (derramas) cobrada cumulativamente com o IRC foi integralmente abatida à receita da área da DGT, na parte afecta à CMN.

Como resultado destas alterações verificou-se que receita orçamental gerada pela estrutura afecta ao Cofre do Tesouro passou a ser registada em duas áreas e por duas tabelas distintas:

- a cobrança de IR foi imputada à área da DGCI-IR, com as excepções previamente referidas;
- a restante cobrança manteve-se na área da DGT.

Não parece ao Tribunal que esta autonomização da cobrança de IR se revele justificada uma vez que a estrutura geradora dessa receita continuou a ser constituída por serviços da DGT e por contas bancárias do Tesouro, até porque o respectivo serviço administrador (DGCI-IR) também permaneceu destituído de qualquer função de caixa e nem conseguiu confirmar os valores que lhe foram imputados.

Entende o Tribunal que a contabilidade do Tesouro deve ser organizada de forma a autonomizar a movimentação efectuada em cada uma das áreas definidas por estrutura e fluxo de fundos específicos (para as quais deve ser identificado um responsável financeiro próprio), para ser possível exercer efectivo controlo sobre essa movimentação e avaliar da fiabilidade e consistência dos respectivos registos com os das restantes áreas e com os escriturados na contabilidade de outras entidades.

No caso da estrutura do Cofre do Tesouro deveriam ser autonomizadas, por corresponderem às condições descritas, a movimentação verificada :

- na CIR a que se encontra associada a responsabilidade pelas contas bancárias recebedoras de IR (por DUC ou não) e às demais contas cuja movimentação seja previamente registada na CIR;
- na conta corrente do Tesouro no Banco de Portugal a que se encontra associada a responsabilidade não apenas pela COV, mas também pelas transferências das outras contas bancárias do Tesouro e pelo exercício da função de caixa pagadora;
- na CME a que se encontra associada a responsabilidade pelas contas bancárias em moeda estrangeira.

A autonomização destas três áreas deveria ser obtida pela atribuição de diários específicos para o registo da movimentação de fundos e das operações escriturais, regularizações e demais correcções; este procedimento permitiria imputar todos os movimentos escriturais às respectivas áreas, tornando desnecessária a autonomização de uma receita por movimentos escriturais que resulta de alterações efectuadas a recebimentos (por reclassificação das importâncias recebidas) ou pagamentos (por retenção de receitas devidas pelos mesmos).

Sobre esta matéria, a DGT referiu

> *"que a aplicação informática de contabilidade apresenta, como já referimos diversas vezes, algumas limitações tendo a atribuição dos diários sido feita com o objectivo de identificar a origem dos fluxos financeiros, em conjugação com uma maior responsabilização dos operadores que procedem aos registos contabilísticos.*
>
> *O desenvolvimento de um sistema de contabilidade integrado com os subsistemas de recebimentos e de pagamentos permitirá decerto ultrapassar as dificuldades evidenciadas".*

Apesar do Tribunal entender que a aplicação do procedimento previamente referido se pode verificar mesmo com as limitações invocadas e não afecta os objectivos referidos pela DGT, o facto é que esse procedimento (ou outro que permitisse a autonomização das áreas) não foi implementado para a contabilidade do Tesouro relativa a 1997, na qual e como alternativa, foram autonomizadas receitas afectas à DGT e à DGCI-IR mas resultantes de movimentos escriturais provenientes das três referidas áreas, para além das receitas afectas à CMN (que conjuga a receita da CIR com a da COV) e à CME (muito reduzida porque a maior parte da receita desta proveniência só é classificada como tal por meio de operações escriturais subsequentes à movimentação de fundos).

Em função desta realidade e das limitações que ficaram expressas, apresentam-se seguidamente os resultados das análises desenvolvidas sobre a produção (ou dedução) de receitas orçamentais durante 1997 e respectivo enquadramento em cada uma das áreas relativas à CIR, à COV (integrada na CCT no BP) e à CME, bem como à movimentação escritural efectuada para o mesmo efeito.

3.2.3.2.1 – Caixa DGT-IR (CIR)

Numa definição sumária, a Caixa DGT-IR corresponde à parte da Caixa recebedora em Moeda Nacional que não regista a arrecadação de fundos directamente efectuada na Conta Corrente do Tesouro (CCT) no Banco de Portugal (BP) mas directamente efectuada noutras contas bancárias do Tesouro que não sejam recebedoras de Caixas fisicamente existentes.

Esta Caixa tem sido designada por Caixa-IR (CIR) porque, com uma única excepção adiante referida, às contas bancárias na situação previamente descrita só correspondem contas recebedoras de IR (por DUC ou não) entregue nas das instituições de crédito.

No próximo quadro apresenta-se a movimentação registada durante 1997 na CIR, discriminando-se a evolução das receitas afectas à DGT e à DGCI-IR desde os depósitos efectuados nas respectivas contas recebedoras até aos valores finais a registar nas respectivas tabelas; as saídas da CIR para as referidas contas recebedoras são apresentadas em função da restante movimentação verificada nessas contas.

MOVIMENTAÇÃO NA CAIXA DGT-IR(CIR)

SALDO DO PERÍODO ANTERIOR	**0,00**
RECEITA DA DGT/IR	
IRS	
DEPOSITADO NAS CONTAS RECEBEDORAS DE IR	75.695.901,90
DEPOSITADO NAS CONTAS RECEBEDORAS DE IRS	101.860.012.457,00
DEDUÇÕES PARA VALORES A REGULARIZAR	-1.012.326,00
TRANSFERÊNCIA PARA IRC	-299.653,00
TRANSFERÊNCIA DE DUC(IR)	1.011.326,00
	101.935.407.705,90
IRC	
DEPOSITADO NAS CONTAS RECEBEDORAS DE IRC	16.288.466.304,80
DEDUÇÕES PARA VALORES A REGULARIZAR	-1.000,00
TRANSFERÊNCIA DE IRS	299.653,00
	16.288.764.957,80
Total da RECEITA DA DGT/IR	118.224.172.663,70
RECEITA DA DGCI/IR	
DUC(IR)	
DEPOSITADA NAS CONTAS RECEBEDORAS DE DUC	373.037.846.529,20
TRANSFERÊNCIA PARA IRS	-1.011.326,00
Total da RECEITA DA DGCI/IR	373.036.835.203,20
OUTRAS ENTRADAS	
REEMBOLSOS DE DESLOCAÇÕES À UNIÃO EUROPEIA	380.410.032,00
ENTRADAS	**491.641.417.898,90**
SALDO INICIAL *(SI)*	19.223.874.179,00
DEPÓSITOS *(D_{IR})=(TC)+(OS-OE)+(SF-SI)*	
OUTRAS ENTRADAS *(OE)*	0,00
TRANSFERÊNCIAS PARA CONTA CORRENTE DO TESOURO *(TC)*	19.298.947.773,00
OUTRAS SAÍDAS *(OS)*	639.634,00
SALDO FINAL *(SF)*	-17.326,10
DEPÓSITOS NAS CONTAS RECEBEDORAS DE IR (D_{IR}).....	75.695.901,90
SALDO INICIAL *(SI)*	15.329.154,00
DEPÓSITOS *(D_{IRS})=(TC)+(OS-OE)+(SF-SI)*	
OUTRAS ENTRADAS *(OE)*	1.012.326,00
TRANSFERÊNCIAS PARA CONTA CORRENTE DO TESOURO *(TC)*	101.875.162.596,00
OUTRAS SAÍDAS *(OS)*	-63.316,00
SALDO FINAL *(SF)*	242.331,00
DEPÓSITOS NAS CONTAS RECEBEDORAS DE IRS (D_{IRS}).....	101.859.000.131,00
SALDO INICIAL *(SI)*	4.914.359.840,50
DEPÓSITOS *(D_{IRC})=(TC)+(OS-OE)+(SF-SI)*	
OUTRAS ENTRADAS *(OE)*	1.000,00
TRANSFERÊNCIAS PARA CONTA CORRENTE DO TESOURO *(TC)*	21.203.382.568,00
OUTRAS SAÍDAS *(OS)*	-583.317,00
SALDO FINAL *(SF)*	26.894,30
DEPÓSITOS NAS CONTAS RECEBEDORAS DE IRC (D_{IRC}).....	16.288.465.304,80
SALDO INICIAL *(SI)*	0,00
DEPÓSITOS *(D_{OCR})=(TC)+(OS-OE)+(SF-SI)*	
OUTRAS ENTRADAS *(OE)*	0,00
TRANSFERÊNCIAS PARA CONTA CORRENTE DO TESOURO *(TC)*	380.410.032,00
OUTRAS SAÍDAS *(OS)*	0,00
SALDO FINAL *(SF)*	0,00
DEPÓSITOS NAS CONTAS RECEBEDORAS DE RDUE (D_{OCR}).....	380.410.032,00
SALDO INICIAL *(SI)*	0,00
DEPÓSITOS *(D_{DUC})=(TC)+(OS-OE)+(SF-SI)*	
OUTRAS ENTRADAS *(OE)*	0,00
TRANSFERÊNCIAS PARA CONTA CORRENTE DO TESOURO *(TC)*	346.725.174.776,00
OUTRAS SAÍDAS *(OS)*	0,00
SALDO FINAL *(SF)*	26.312.671.753,20
DEPÓSITOS NAS CONTAS RECEBEDORAS DUC (D_{DUC}).....	373.037.846.529,20
DEPÓSITOS NAS CONTA RECEBEDORAS *(D_{IR})+(D_{IRS})+(D_{IRC})+(D_{OCR})+(D_{DUC})*	491.641.417.898,90
SAIDAS	**491.641.417.898,90**
SALDO PARA O PERÍODO SEGUINTE	**0,00**

Como se pode verificar no quadro, a única conta bancária não recebedora de IR cuja movimentação foi registada na CIR correspondeu a uma conta aberta na Caixa Geral de Depósitos, tendo sido igualmente a única a ser classificada na CT sob a epígrafe "Outras Contas Bancárias do Tesouro"; nessa conta apenas foram depositados, de acordo com os lançamentos efectuados, 380.410.032$00 relativos a reembolsos de deslocações à CEE, fundos que vieram a ser transferidos na sua totalidade para a CCT no BP.

Os restantes movimentos foram lançados na CIR como IR cobrado e depositado nas respectivas contas recebedoras, no valor de 491.261.007.866$90 (já corrigido das rectificações efectuadas) menos 7,1% do que o registado no ano anterior; este montante foi distribuído da seguinte forma:

- 75.695.901$90 deram entrada nas primeiras contas recebedoras de IR e foram registados como IRS na tabela da DGT;
- 1.012.326$00 dos 101.860.012.457$00 entrados nas contas recebedoras de IRS não correspondiam a IR (foram classificados como valores a regularizar) e não foram registados na CIR; à excepção de 299.653$00 lançados em IRC, o restante foi classificado como IRS na tabela da DGT;
- 1.000$00 dos 16.288.466.304$80 depositados nas contas recebedoras de IRC não correspondiam a IR (foram classificados como valor a regularizar) e não foram registados na CIR; o restante foi classificado como IRC na tabela da DGT;
- 1.011.326$00 dos 373.037.846.529$20 entrados nas contas recebedoras de IR por DUC foram registados como IRS na tabela da DGT; o restante terá sido registado na tabela da DGCI-IR.

Devido a 75,9% da receita afecta à CIR ter sido transferida para a tabela da DGCI-IR, a restante cobrança de IR apenas representou 2% da receita orçamental inscrita na tabela da DGT (9,7% da receita efectiva).

3.2.3.2.2 – Conta Corrente do Tesouro no Banco de Portugal (CCT no BP)

A CCT no BP é a conta bancária do Tesouro na qual se procura concretizar o objectivo da centralização de todos os recebimentos no menor lapso de tempo e da realização de todos os pagamentos; para esse efeito e procurando prosseguir o princípio da unidade de tesouraria, esta conta foi desagregada na contabilidade do Tesouro em:

- conta centralizadora de recebimentos destinada ao registo das entradas de fundos na CCT, as quais devem corresponder à entrega dos fundos recebidos na tesouraria do Estado com o menor desfasamento possível; nesta conta centralizadora, as entradas directamente efectuadas na tesouraria do Estado ou provenientes de contas bancárias em moeda estrangeira são contabilizadas na Caixa DGT-OV (COV), para as distinguir das provenientes de outras contas bancárias do Tesouro, entre as quais se incluem as já referidas contas recebedoras de IR;
- caixa pagadora destinada ao registo de todas as saídas de fundos da CCT, que distingue as directamente efectuadas para pagamento de despesas orçamentais, das realizadas para saídas

por operações de tesouraria (nas quais se incluem a maior parte das despesas orçamentais devido a processamento prévio de movimentos escriturais para apuramento dos montantes líquidos a pagar) em função das entidades com competência para ordenarem esses pagamentos.

MOVIMENTAÇÃO NA CONTA CORRENTE DO TESOURO NO BP

SALDO DO PERIODO ANTERIOR	**1.636,90**
CAIXA DGT - OUTROS VALORES	
DISPONIBILIDADES E APLICAÇÕES	
TRANSFERÊNCIAS PROVENIENTES DA DELEGAÇÃO DA 4ª TFP PORTO NA JCP	30.053.917.860,50
RECUPERAÇÃO DE APLICAÇÕES NO BANCO DE PORTUGAL	4.454.588.964.000,00
	4.484.642.881.860,50
TERCEIROS	
RECEITA PARA AS AUTARQUIAS - CONTRIBUIÇÃO AUTÁRQUICA	32.363.833.414,00
CREDORES POR EXECUÇÕES FISCAIS E DEPÓSITOS EFECTUADOS EM COFRES DO TESOURO	13.179.339.081,20
CREDORES POR TRANSFERÊNCIAS DO EXTERIOR	8.182.283.583,20
COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS - RECURSOS PRÓPRIOS	14.800.000.000,00
FUNDOS COMUNITÁRIOS	193.366.081.847,00
JUNTA DO CRÉDITO PÚBLICO	2.135.211.407.040,60
FUNDO DE REGULARIZAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA	25.771.321.038,80
OUTRAS ENTIDADES	1.046.915.808,00
OPERAÇÕES DE AMOEDAÇÃO	4.140.680.000,00
BILHETES DO TESOURO - PRODUTO DA EMISSÃO	2.256.088.224.072,00
PRODUTO DOS EMPRÉSTIMOS EXTERNOS 1997	265.305.861.070,00
COMPRA E VENDA DE MOEDA ESTRANGEIRA	962.964.978.327,90
OUTROS VALORES A REGULARIZAR	124.915.350.173,00
CONTRATO PARA ABERTURA DE CRÉDITO ATÉ 200 MILHÕES DE CONTOS	50.000.000.000,00
DGCI/IR/MULTIBANCO - VALORES A REGULARIZAR	8.025.239.099,40
	6.095.361.514.555,10
RESULTADOS DE OPERAÇÕES FINANCEIRAS	2.247.015,00
RECEITA ORÇAMENTAL	
RECEITA DA DGT	*1.040.117.170.452,20*
RECEITA DA DGCI-IR	281.770.743.964,00
	1.321.887.914.416,20
Total na CAIXA DGT - OUTROS VALORES ...	11.901.894.557.846,80
TRANSFERÊNCIAS DE CONTAS BANCÁRIAS DO TESOURO	
DISPONIBILIDADES E APLICAÇÕES	
CONTAS RECEBEDORAS - DGA	1.051.788.170.149,10
CONTAS RECEBEDORAS - IVA	1.587.771.701.331,90
CONTAS RECEBEDORAS:	
- *IR*	19.298.947.773,00
- *IRS*	101.875.162.596,00
- *IRC*	21.203.382.568,00
CONTAS CENTRALIZADORAS DAS CAIXAS	1.527.020.911.349,70
CONTAS RECEBEDORAS - BCP - 1ª TFP MATOSINHOS	15.491.372.881,00
OUTRAS CONTAS RECEBEDORAS DO TESOURO	380.410.032,00
CONTAS RECEBEDORAS DGT - DUC	346.725.174.776,00
	4.671.555.233.456,70
TERCEIROS - OUTROS VALORES A REGULARIZAR	1.071.791.771,00
Total de TRANSFERÊNCIAS DE CONTAS BANCÁRIAS DO TESOURO ...	4.672.627.025.227,70
ENTRADAS DE FUNDOS	**16.574.521.583.074,50**
CAIXA PAGADORA	
DESPESA ORÇAMENTAL (SIC)	288.203.845.634,50
OPERAÇÕES DE TESOURARIA:	
- DGT	15.572.326.903.566,80
- DGCI/CA	68.138.795.800,00
- DGCI/IR	192.668.716.308,30
- DGCI/IVA	377.053.781.547,00
- JCP	76.129.540.264,00
	16.286.317.737.486,10
SAIDAS DE FUNDOS	**16.574.521.583.120,60**
SALDO FINAL	**1.590,80**

No quadro anterior apresenta-se a movimentação registada na CCT durante 1997, através do qual se pode verificar terem dado entrada 16.574.521.583.074$50, dos quais

11.901.894.557.846$80 (71,8%) foram registados na COV enquanto os restantes 28,2% corresponderam às transferências de outras contas bancárias do Tesouro.

As entradas de fundos registadas na COV foram ainda discriminadas de forma a distinguir as provenientes de uma caixa do tesouro e da aplicação de recursos disponíveis no BP, as destinadas a terceiros ou a finalidades específicas e a cobrança de receitas orçamentais a registar na tabela da DGT ou de IR a afectar à tabela da DGCI-IR.

Os valores constantes do quadro correspondem à classificação atribuída pela CT no momento em que os fundos foram arrecadados, excepto no que respeita à receita da DGT que, por se encontrar autonomizada na CT, foi possível registar pelo valor final e às contrapartidas das alterações escriturais dessa receita que foram aplicadas a valores relativos a terceiros.

Apesar de 2,4% das entradas na COV, correspondentes ao IR cobrado na rede multibanco e à maior parte do IR depositado pelos correios, terem sido afectas à área da DGCI-IR, as receitas orçamentais registadas na COV como afectas à área da DGT ainda representaram 18,2% da receita inscrita na respectiva tabela (85,3% da receita efectiva) e 8,7% do total das entradas na COV.

O valor remanescente entrado na COV foi registado como reentrada dos recursos utilizados em aplicações financeiras (37,4%), como produto da colocação de Dívida Pública Interna e externa (21,2%), como depósitos destinados à Junta do Crédito Público (17,9%), como resultante da venda de moeda estrangeira (8,1%) e ainda noutras contas de terceiros com realce para as afectas a receitas comunitárias.

Deve notar-se que parte substancial das importâncias que não foram registadas na COV como receitas orçamentais vieram a ser acrescidas à receita orçamental na fase de encerramento da CGE, por transferências escriturais das contas de terceiros em que esses valores tinham sido originalmente registados.

Das receitas orçamentais registadas na COV e na tabela da DGT devem destacar-se:

- 825,5 milhões de contos (79,4% do total) de activos financeiros obtidos por alienação de partes sociais de empresas;
- 184,5 milhões de contos (17,7% do total) de rendimentos da propriedade por dividendos e participações nos lucros de empresas e instituições de crédito e por juros de instituições de crédito relativos à remuneração de aplicações financeiras;
- 21,3 milhões de contos (2% do total) de IR cobrado pelos correios.

3.2.3.2.3 – Caixa recebedora em Moeda Estrangeira (CME)

A movimentação analisada foi registada na Caixa em Moeda Estrangeira por ser relativa às contas bancárias do Tesouro em divisas, com excepção das contas recebedoras dos fundos depositados pelos Serviços Externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros (SEMNE).

A receita orçamental directamente gerada pela movimentação efectuada nas contas recebedoras dos SEMNE tem sido autonomizada na contabilidade do Tesouro, como receita do Estado proveniente dos "consulados"; para além deste registo, apenas se verifica a elaboração do respectivo balancete por parte da DGO, para discriminar essa receita por classificação económica, com base nos valores escriturados na CT (os quais têm de ser previamente convertidos em escudos, uma vez que as contas bancárias em causa são movimentadas em divisas).

Nestas circunstâncias, entende o Tribunal que a movimentação efectuada nas contas recebedoras dos SEMNE deveria ser futuramente integrada na área da DGT relativa à CME, uma vez que essa movimentação é registada de forma similar à das restantes contas bancárias do Tesouro em moeda estrangeira, devendo a respectiva receita orçamental passar a ser incluída na tabela da DGT, até por vir apresentando valores demasiado reduzidos (em 1997 correspondeu a 229.752.469$00) para justificar o registo como receita autónoma.

Ao pronunciar-se sobre este ponto, a DGO referiu partilhar do mesmo entendimento, quanto mais não fosse pela eventual eliminação da demora com que é recebida a informação e feita a conciliação.

A movimentação verificada nas restantes 44 contas bancárias incluídas na CT como afectas à CME, encontra-se discriminada no próximo quadro, seguido dos respectivos comentários:

- verificou-se um crescimento de 23,8% nos saldos destas contas que passaram de 10,45 para 12,94 milhões de contos;
- as entradas de fundos nestas contas atingiram 1.269,9 milhões de contos (menos 10.7% do que no ano anterior) e foram provenientes de transferências entre contas bancárias em moeda estrangeira (4,7 milhões), transferências da comunidade europeia (618,9 milhões), cambiais a regularizar (44,3 milhões), produto de empréstimos externos (394,1 milhões), compra e venda de moeda estrangeira ao Tesouro (197,6 milhões que correspondem às transferências provenientes da CCT no BP depois de aplicados os respectivos câmbios), receita orçamental (8,3 milhões) e outras entradas de origens diversas (2 milhões);
- as saídas de fundos corresponderam a 1.267,4 milhões de contos (menos 10,4% do que em 1996) e foram destinadas a transferências entre contas bancárias em moeda estrangeira (5,5 milhões), transferências para a comunidade europeia (12,6 milhões, dos quais 9,7 destinados ao Fundo de Coesão), pagamentos por conta da Junta do Crédito Público (190,5 milhões), do Ministério dos Negócios Estrangeiros (26,6 milhões) e para amortizações de dívida pública externa (12,7 milhões), cambiais (11,2 milhões), compra e venda de moeda estrangeira (1005,2 milhões de contos que correspondem basicamente às transferências destinadas à CCT no BP), reembolsos a não residentes (2,8 milhões) e outras saídas para destinos diversos;
- a movimentação de fundos efectuada entre as contas bancárias do Tesouro em divisas e a CCT no BP (em escudos) foi basicamente registada na CT através da intermediação da conta de terceiros designada por "Tesouro - Compra e Venda de Moeda Estrangeira";
- as entradas de fundos directamente registadas como receitas orçamentais representaram 0,14% da receita cobrada inscrita na tabela da DGT (0,65% da receita efectiva), tendo os 8,3 milhões

de contos em causa sido distribuídos por rendimentos da propriedade relativos a juros do exterior (6,2 milhões) e por activos financeiros relativos a títulos e amortizações diversas de empréstimos a médio e longo prazo ao exterior;

- parte das entradas de fundos não directamente registadas como receitas orçamentais foi objecto de movimentação escritural subsequente para as classificar como tal, sendo disso exemplo as receitas efectivas resultantes de parte das transferências comunitárias, de cambiais a regularizar, de reembolsos de deslocações à CEE, do reescalonamento da dívida da Rússia e da Argélia, de juros dos depósitos bancários no exterior e as receitas não efectivas provenientes de empréstimos obtidos no exterior.

MOVIMENTAÇÃO NA CAIXA RECEBEDORA EM MOEDA ESTRANGEIRA

SALDO DO PERIODO ANTERIOR	**10.452.552.532,00**
DISPONIBILIDADES E APLICAÇÕES	
TRANSFERÊNCIAS DE CONTAS RECEBEDORAS DE SERVIÇOS EXTERNOS DO MNE	63.139.325,00
TRANSFERÊNCIAS ENTRE CONTAS BANCÁRIAS EM MOEDA ESTRANGEIRA	4.608.984.180,00
	4.672.123.505,00
TRANSFERÊNCIAS DA CE:	
VALORES RECEBIDOS POR CONTA DA DGA	20.270.462,00
CONTRIBUICAO CEE - FEDER	2.567.774.729,00
FUNDO DE COESAO	116.035.954.781,00
T.COMUNITAR. FEDER-QCA II	338.698.022.125,00
CONTRIBUICAO CEE-FSE	75.520.244.408,00
CONT.CEE-FEOGA ORIENTACAO	62.667.821.741,00
COMISSAO NACIONAL PARA A GESTAO DO LEADER	4.112.880.616,00
REGIOES AUTONOMAS (POSEIMA)	68.312.572,00
DIVERSOS	12.013.763.008,00
DESLOC. CEE-REEMBOLSOS	269.384.253,50
ACORDO PRE - ADESAO I	665.513.857,00
RICA-RETRIBUICOES CEE	79.711.682,00
CONTRIBUICAO UE - IFOP	6.185.656.086,00
	618.905.310.320,50
OUTRAS PROVENIÊNCIAS:	
CAMBIAIS A REGULARIZAR	44.305.368.604,00
REESCALONAMENTO DA DIVIDA DA RUSSIA	943.451.055,00
REESCALONAMENTO DA DIVIDA ARGELIA	326.895.443,00
DOACÇÃO A SÃO TOMÉ E PRINCIPE	15.077.142,00
	45.590.792.244,00
RECURSOS ALHEIOS NO TESOURO:	23.376.827,50
OUTROS DEVEDORES E CREDORES:	
BANCOS NO ESTRANGEIRO-OUT.VALOR.A REGULARIZAR	4.212.101,00
PRODUTO DE EMPRESTIMOS EXTERNOS 1997	380.367.757.720,00
SWAP GLOBAL BONDS –PROD.EMP.EXTERNO 1997	8.005.461.317,00
SWAP MTN - PROD.EMP.EXTERNO -1997	5.726.421.051,00
TESOURO - COMPRA E VENDA DE MOEDA ESTRANGEIRA	197.572.485.900,00
COMPRA E VENDA MOEDA ESTRANGEIRA - TERCEIROS	22.475.770,00
REEMBOLSOS A NAO RESIDENTES	40.458.072,00
EMPRESTIMO DO BIRD – 3035-PO	194.908.403,00
SALDOS TRANSFERIDOS –CONSULADOS A REGULARIZAR	18.860,00
	591.934.199.194,00
RESULTADOS DE OPERAÇÕES FINANCEIRAS	
DIFERENCAS DE CAMBIO	224.368.139,50
ENCARGOS BANCARIOS - DGT	-50.630,00
JUROS DE DEPOSITOS BANCARIOS	294.583.405,00
	518.900.914,50
RECEITA ORÇAMENTAL	
RECEITA DA DGT	*8.245.001.501,00*
RECEITA DOS SERVIÇOS EXTERNOS DO MNE	6.484.550,00
	8.251.486.051,00
ENTRADAS DE FUNDOS	**1.269.896.189.056,50**
DISPONIBILIDADES E APLICAÇÕES	
TRANSFERÊNCIAS ENTRE CONTAS BANCÁRIAS EM MOEDA ESTRANGEIRA	5.477.376.103,00
TERCEIROS	
DEPÓSITOS EM COFRES DO TESOURO:	
RECEITAS ADUANEIRAS SUJEITAS A LIQUIDACAO	11.796.939,00
TRANSFERÊNCIAS DA CE:	
FUNDO DE COESAO	9.707.536.444,00
OUTRAS PROVENIÊNCIAS:	
CAMBIAIS A REGULARIZAR	309.180,00
REESCALONAMENTO DA DIVIDA DA RUSSIA	277.516.883,00
REESCALONAMENTO DA DIVIDA ARGELIA	39.875.238,00
	317.701.301,00
RECURSOS ALHEIOS NO TESOURO:	
COMISSAO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS - FED	2.849.017.000,00
JNICT -IO CIENCIA E TECNOLOGIA - FEDER	11.405.512,00
JUNTA DO CREDITO PUBLICO - JCP	190.474.806.389,00
MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS	26.613.635.199,50
CAMBIAIS	11.196.358.075,50
SALDOS DO CAPITULO 60 DO OE/96	12.187.663,00
	231.157.409.839,00
OUTROS DEVEDORES E CREDORES:	
BANCOS NO ESTRANGEIRO-OUT.VALOR.A REGULARIZAR	4.240.404,00
SWAP GLOBAL BONDS -PROD.EMP.EXTERNO 1997	1.339.393.124,00
SWAP MTN - PROD.EMP.EXTERNO -1997	11.330.782.672,00
TESOURO - COMPRA E VENDA DE MOEDA ESTRANGEIRA	999.936.756.779,00
COMPRA E VENDA MOEDA ESTRANGEIRA - TERCEIROS	5.218.088.500,00
REEMBOLSOS A NAO RESIDENTES	2.321.836.242,00
REEMBOLSOS A NAO RESIDENTES	444.119.282,00
	1.020.595.217.003,00
RESULTADOS DE OPERAÇÕES FINANCEIRAS	
DIFERENCAS DE CAMBIO	136.515.804,00
ENCARGOS BANCARIOS - DGT	870.495,50
ENCARGOS BANCARIOS-TERCEIROS	4.145.043,00
JUROS DE DEPOSITOS BANCARIOS	0,00
CUSTOS ADMINISTRATIVOS	-269.250,00
	141.262.092,50
SAIDAS DE FUNDOS	**1.267.408.299.721,50**
SALDO FINAL	**12.940.441.867,00**

3.2.3.2.4 – Receita Escritural (RE)

A receita por movimentação escritural é gerada por alterações prévias ou posteriores à movimentação de fundos efectuada pelas caixas recebedoras (CMN e CME) ou pagadora da área da DGT, alterações essas que têm por finalidades:

- regularizar a classificação original de registos descritivos das entradas de fundos na tesouraria do Estado;
- diminuir o valor das saídas de fundos da tesouraria do Estado pela dedução de receitas devidas pelos respectivos destinatários.

Para efeito da presente análise, a Receita Escritural (RE) consiste no conjunto de receitas orçamentais (e reposições abatidas nos pagamentos) registadas sem contrapartida de lançamentos em contas de disponibilidades (ou seja, sem terem sido resultado da escrituração de qualquer entrada de fundos na tesouraria do Estado).

Este conceito correspondeu à Receita inscrita na tabela da DGT que não foi obtida da movimentação directamente afecta às áreas previamente analisadas, incluindo a relativa às operações de encerramento da CGE, as deduções efectuadas à cobrança do IR e destinadas às regiões autónomas ou às autarquias e ainda as deduções resultantes do pagamento de reembolsos.

Note-se que na distribuição das receitas orçamentais afectas ao Cofre do Tesouro, a dedução das importâncias destinadas às regiões autónomas e à autarquias foi lançada na CT como afecta à Caixa recebedora em Moeda Nacional (CMN), quando estas deduções também resultaram de movimentos escriturais; assim tais deduções serão igualmente objecto da presente análise.

O processo de contabilização das deduções às receitas orçamentais continuou a infringir o nº 1 do artº 5º da LEOE e a distinguir os reembolsos das demais deduções:

- através do registo autónomo dos reembolsos como anulações de cobrança, enquanto as restantes deduções são incluídas no apuramento da receita cobrada designada por receita bruta;
- por só se contabilizarem os reembolsos na sequência do respectivo pagamento, enquanto as outras deduções são contabilizadas na sequência do apuramento pelo serviço competente para esse efeito, dos valores a entregar e que só posteriormente serão pagos (procedimento que o Tribunal de Contas igualmente defende para os reembolsos).

A RE resultante do critério previamente definido (5.367.893.888.015$70) representou:

- 82,1% do valor total inscrito na tabela da DGT (6.534.480.232.632$60);

- 79,6% da respectiva receita orçamental (5.720.733.975.768$60);
- apenas 4,3% da receita efectiva, uma vez que a RE incluiu a totalidade das reposições abatidas nos pagamentos (813.746.256.864$00) que não são receita mas dedução à despesa e a totalidade dos passivos financeiros (4.502.288.941.377$10).

Esta reduzida quota da receita efectiva fica a dever-se às deduções efectuadas e à transferência para a área da DGCI-IR, em cumprimento do determinado nas instruções para contabilização das receitas orçamentais nas respectivas tabelas, de quase 300 milhões de contos de receita de IR proveniente de operações escriturais (já considerando as deduções da receita destinada às regiões autónomas).

Descrevem-se seguidamente os principais resultados da análise efectuada aos valores registados na RE afecta ao Cofre do Tesouro e da conciliação desses valores com os registados na tabela da DGT:

- no diário da CT destinado ao lançamento do "Movimento de Operações Escriturais" (MOE) foram registados 15.233.936.476$00 relativos à cobrança de receitas orçamentais por retenção de verbas relativas a despesas orçamentais processadas a favor dos serviços devedores dessas receitas ao Estado (das quais 8,5 milhões de contos foram relativos à retenção dos descontos para a ADSE); as retenções de IR e de IVA efectuadas através do MOE foram transferidas para as tabelas dos respectivos serviços administradores;
- no diário da CT destinado ao lançamento da movimentação escritural excluída do MOE foram registados 865.550.900.306$20, não considerando a dedução de valores a transferir para as regiões autónomas ou para as autarquias (no valor de 38.275.798.467$50); 93,9% daquele valor correspondeu a reposições abatidas nos pagamentos (na sua quase totalidade provenientes da Junta de Crédito Público pela anulação de amortizações de dívida pública excessivamente requisitadas), enquanto dos restantes 53 milhões de contos, 25,1 foram devidos a reposições não abatidas (na sua maior parte pelo mesmo motivo das abatidas) e 20,8 resultaram da reentrada dos saldos consignados a organismos com e sem autonomia financeira que se discriminam no ponto seguinte;
- conforme se referiu no ponto anterior, foram transferidos da conta de terceiros designada por "operações de regularização de escrita orçamental" (OREO) para as receitas orçamentais cobradas em 1997, saldos consignados (receitas cobradas mas não utilizadas até ao final de 1996) no valor de 20.805.194.577$20, 5,5% dos quais relativos a receitas de venda de bens correntes e de capital e activos financeiros consignados ao Fundo de Regularização da Dívida Pública, 34,8% reentrados como saldos consignados a organismos sem autonomia financeira provenientes da gerência anterior e na posse do tesouro e os restantes 59,7% afectos a contas de ordem (receitas consignadas a organismos com autonomia financeira);
- da movimentação efectuada nas receitas orçamentais e nas reposições abatidas nos pagamentos, para compensação do encerramento da CGE de 1996 e para efeito do encerramento da CGE de 1997 descrevem-se seguidamente as principais operações:

  - o abate de 1.487.343.333$50 (mais 26,9% do que no ano anterior) às reposições cobradas em 1997, transferidos para a conta de OREO, para compensar a antecipação do registo das

mesmas na CGE de 1996, tendo os abates sido efectuados nas tabelas das DDF sobre reposições cobradas pelas TFP;

- ◊ o acréscimo de 1.058.707.863$00 (menos 28,8% do que no ano anterior) às reposições abatidas em 1997 (por antecipação do registo de reposições cobradas no ano seguinte), transferidos da conta de OREO e a compensar em 1998 por operação similar à descrita em 1;
- ◊ o abate de 28.771.791.006$50 (mais 38,3% do que no ano anterior) às receitas orçamentais cobradas em 1997, transferidos para a conta de OREO e relativos a saldos de receitas consignadas a organismos sem autonomia financeira (52,2% do total) e com essa autonomia (47,8%), a incluir nas receitas orçamentais cobradas em 1998 por operação similar à previamente descrita; a dedução destes saldos implicou receitas ilíquidas negativas na tabela da DGT, sempre que foram abatidas cobranças registadas noutras tabelas;
- ◊ o acréscimo de passivos financeiros no valor de 4.502.288.941.377$10 (mais 105,8% do que no ano anterior), transferidos de contas de terceiros relativas a Dívida Pública Interna (85,7%) e Externa (14,3%), para satisfação das necessidades de financiamento; os passivos financeiros provenientes da Dívida Interna resultaram do produto de empréstimos em 1996 (0,4% do total dos passivos) e 1997 (29%), da emissão de bilhetes do Tesouro (50,1%) e da venda de certificados de aforro (6,2%), enquanto os passivos resultantes de Dívida Externa foram obtidos do produto de empréstimos em 1997; a totalidade dos passivos foi registada como dívida a médio e longo prazo;
- ◊ o acréscimo superior a 31,6 milhões de contos (mais 1,2% do que no ano anterior) transferidos da conta de terceiros criada para registar as verbas comunitárias cativas pelo OE de 1997, para transferências correntes (1.658.376.105$00) e de capital (29.958.038.387$00) das Comunidades Europeias, valores praticamente destinados à execução do PIDDAC e 94,9% dos quais provenientes do FEDER;
- ◊ o acréscimo de 15 milhões de contos transferidos da conta de terceiros relativa a mais valias para transferências de capital como mais valias resultantes da colocação de títulos de dívida pública;
- ◊ o acréscimo superior a 4,2 milhões de contos transferidos das contas de terceiros relativas ao Fundo de Equipamento Militar (4.182.077.364$00) e ao Fundo para obras nos Açores (quase 44 milhares de contos), lançado em transferências correntes provenientes do exterior e destinadas ao Ministério da Defesa Nacional;
- ◊ o acréscimo de 384,8 milhares de contos transferidos da conta de terceiros relativa a operações de amoedação que foram lançados em outras transferências correntes, como lucros de amoedação consignados a encargos gerais da nação.

A conciliação efectuada entre os valores registados na tabela da DGT e na parte correspondente da CT às receitas do cofre do tesouro permitiu elaborar o quadro seguinte através do qual se discriminam as receitas orçamentais (e reposições abatidas) afectas à área da DGT pela classificação económica da tabela e pela classificação funcional da CT, na qual se distingue a proveniência das receitas por CMN (CIR, COV e movimento escritural resultante das deduções para as regiões autónomas e para as autarquias), CME ou receita escritural.

DESIGNAÇÃO	RECEITA CMN			RECEITA CME	RECEITA ESCRITURAL	ANO DE 1997
	CIR	ESCRITURAL	COV			
RECEITAS CORRENTES						
IMPOSTOS DIRECTOS						
IR das Pessoas Singulares (IRS)	101.935.407.705,90	-1.551.697.119,50	680.518.149,00	0,00	4.653.806,60	101.068.882.542,00
IR das Pessoas Colectivas (IRC)	16.288.764.957,80	-36.724.101.348,00	20.604.037.264,00	0,00	0,20	168.700.874,00
Imposto sobre as Sucessões e Doações	0,00	0,00	0,00	0,00	23.931.693,00	23.931.693,00
	118.224.172.663,70	**-38.275.798.467,50**	**21.284.555.413,00**	**0,00**	**28.585.499,80**	**101.261.515.109,00**
IMPOSTOS INDIRECTOS						
Imposto sobre o Valor Acrescentado	0,00	0,00	0,00	0,00	-2.169.441.286,00	-2.169.441.286,00
Lotarias	0,00	0,00	0,00	0,00	-935.478.029,00	-935.478.029,00
Imposto do Selo	0,00	0,00	2.617.523,00	0,00	908.819.029,00	911.436.552,00
Impostos Indirectos Diversos	0,00	0,00	0,00	0,00	-259.725.460,00	-259.725.460,00
	0,00	**0,00**	**2.617.523,00**	**0,00**	**-2.455.825.746,00**	**-2.453.208.223,00**
TAXAS, MULTAS e OUTRAS PENALIDADES						
Descontos nos Vencimentos dos Beneficiários da ADSE	0,00	0,00	40.285,00	0,00	10.468.842.934,00	10.468.883.219,00
Taxas Diversas	0,00	0,00	225.000,00	0,00	-4.481.043.577,00	-4.480.818.577,00
MULTAS E OUTRAS PENALIDADES	0,00	0,00	2.177.788,00	0,00	-1.208.887.476,00	-1.206.709.688,00
	0,00	**0,00**	**2.443.073,00**	**0,00**	**4.778.911.881,00**	**4.781.354.954,00**
RENDIMENTOS da PROPRIEDADE						
JUROS - SOC. E QUASE SOC. NÃO FINANCEIRAS	0,00	0,00	19.521.276,50	0,00	218.508.604,50	238.029.881,00
JUROS - ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS	0,00	0,00	118.706.557,50	0,00	14.909.542,50	133.616.100,00
JUROS - ADMINISTRAÇÕES PRIVADAS	0,00	0,00	0,00	0,00	59.982,00	59.982,00
JUROS - INSTITUIÇÕES CRÉDITO	0,00	0,00	10.087.099.076,00	0,00	928.978,00	10.088.028.054,00
JUROS - EXTERIOR	0,00	0,00	230.421.602,00	6.199.695.692,00	1.175.266.209,00	7.605.383.503,00
DIVID. E PARTIC. NOS LUCROS DE SQSNF:						
EPEP - Outras Empresas	0,00	0,00	134.659.907.671,00	0,00	0,00	134.659.907.671,00
Empresas Privadas	0,00	0,00	13.565.832.863,00	0,00	0,00	13.565.832.863,00
DIVID. E PARTIC. NOS LUCROS DE INST. DE CRÉDITO	0,00	0,00	25.125.000.000,00	0,00	0,00	25.125.000.000,00
PARTICIPAÇÃO NOS LUCROS de ADM. PÚBLICAS	0,00	0,00	675.060.329,80	0,00	0,20	675.060.330,00
RENDAS de TERRENOS	0,00	0,00	0,00	0,00	20.000.000,00	20.000.000,00
	0,00	**0,00**	**184.481.549.375,80**	**6.199.695.692,00**	**1.429.673.316,20**	**192.110.918.384,00**
TRANSFERÊNCIAS						
ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS	0,00	0,00	0,00	0,00	-2.667.604.076,00	-2.667.604.076,00
EXTERIOR	0,00	0,00	0,00	0,00	6.957.093.668,00	6.957.093.668,00
	0,00	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**4.289.489.592,00**	**4.289.489.592,00**
VENDA de BENS e SERVIÇOS CORRENTES						
VENDA de BENS DURADOUROS	0,00	0,00	0,00	0,00	696.537.606,00	696.537.606,00
VENDA de BENS NÃO DURADOUROS	0,00	0,00	0,00	0,00	-60.113.270,00	-60.113.270,00
SERVIÇOS - Administrações Públicas, Outros Sectores e Serviços Diversos	0,00	0,00	0,00	0,00	567.511.613,00	567.511.613,00
SERVIÇOS - Exterior:						
Comunidades Europeias – Encargos de Cobrança	0,00	0,00	0,00	0,00	3.079.118.905,00	3.079.118.905,00
RENDAS	0,00	0,00	0,00	0,00	19.205.240,00	19.205.240,00
	0,00	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**4.302.260.094,00**	**4.302.260.094,00**
OUTRAS RECEITAS CORRENTES						
Prémios e Taxas por Garantias de Riscos	0,00	0,00	4.526.704.217,00	0,00	649.519.741,00	5.176.223.958,00
Lucros de Amoedação	0,00	0,00	0,00	0,00	384.800.000,00	384.800.000,00
Outras	0,00	0,00	7.937.500,00	0,00	0,00	7.937.500,00
	0,00	**0,00**	**4.534.641.717,00**	**0,00**	**1.034.319.741,00**	**5.568.961.458,00**
Total de Receitas Correntes	**118.224.172.663,70**	**-38.275.798.467,50**	**210.305.807.101,80**	**6.199.695.692,00**	**13.407.414.378,00**	**309.861.291.368,00**

DESIGNAÇÃO	RECEITA CMN			RECEITA CME	RECEITA ESCRITURAL	ANO DE 1997
	CIR	ESCRITURAL	COV			
Total de Receitas Correntes	**118.224.172.663,70**	**-38.275.798.467,50**	**210.305.807.101,80**	**6.199.695.692,00**	**13.407.414.378,00**	**309.861.291.368,00**
RECEITAS DE CAPITAL						
VENDA de BENS de INVESTIMENTO	0,00	0,00	0,00	0,00	91.899.965,00	91.899.965,00
TRANSFERÊNCIAS						
ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS	0,00	0,00	0,00	0,00	-587.800.940,00	-587.800.940,00
FAMILIAS	0,00	0,00	0,00	0,00	6.382.673,00	6.382.673,00
EXTERIOR - CE:						
Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional - IAE	0,00	0,00	0,00	0,00	28.523.541.116,00	28.523.541.116,00
Fundo Social Europeu	0,00	0,00	0,00	0,00	17.999.201,00	17.999.201,00
Outras	0,00	0,00	0,00	0,00	1.415.398.734,00	1.415.398.734,00
	0,00	0,00	0,00	0,00	29.375.520.784,00	29.375.520.784,00
ACTIVOS FINANCEIROS						
TÍTULOS A MÉDIO E LONGO PRAZOS - ADM. PÚBLICAS	0,00	0,00	15.511.000,00	0,00	0,00	15.511.000,00
TÍTULOS A MÉDIO E LONGO PRAZOS - EXTERIOR	0,00	0,00	0,00	292.405.430,00	0,00	292.405.430,00
TÍTULOS A MÉDIO E LONGO PRAZOS - OUTROS SECTORES	0,00	0,00	542.077.943,00	0,00	714.308,00	542.792.251,00
EMPRÉSTIMOS A MÉDIO E LONGO PRAZO - ADM. PÚBLICAS	0,00	0,00	89.130.350,00	0,00	0,00	89.130.350,00
EMPRÉSTIMOS A MÉDIO E LONGO PRAZO - EXTERIOR	0,00	0,00	96.601.703,00	1.752.900.379,00	0,00	1.849.502.082,00
EMPRÉSTIMOS A MÉDIO E LONGO PRAZO - OUT. SECTORES	0,00	0,00	132.615.994,00	0,00	2.617.741.627,00	2.750.357.621,00
OUTROS ACTIVOS FINANCEIROS:						
Alienação de Partes Sociais de Empresas	0,00	0,00	825.533.472.534,00	0,00	320.000.000,00	825.853.472.534,00
Recuperação de Créditos Garantidos	0,00	0,00	2.634.907.237,20	0,00	2,80	2.634.907.240,00
	0,00	0,00	829.044.316.761,20	2.045.305.809,00	2.938.455.937,80	834.028.078.508,00
PASSIVOS FINANCEIROS						
TÍTULOS A CURTO PRAZO - EXTERIOR - Outros Sectores	0,00	0,00	0,00	0,00	2.342.093.213.880,00	2.342.093.213.880,00
TÍTULOS a MÉDIO e LONGO PRAZOS - EXTERIOR - Crédito Externo	0,00	0,00	0,00	0,00	413.908.306.947,00	413.908.306.947,00
TÍTULOS a MÉDIO e LONGO PRAZOS - Outros Sectores - Crédito Interno	0,00	0,00	0,00	0,00	1.516.287.420.550,10	1.516.287.420.550,10
EMPRÉSTIMOS a CURTO PRAZO - EXTERIOR	0,00	0,00	0,00	0,00	230.000.000.000,00	230.000.000.000,00
	0,00	0,00	0,00	0,00	4.502.288.941.377,10	4.502.288.941.377,10
OUTRAS RECEITAS de CAPITAL						
Saldo da gerência anterior - Na posse do serviço	0,00	0,00	0,00	0,00	-16.377.318,00	-16.377.318,00
Saldo da gerência anterior - Na posse do Tesouro	0,00	0,00	0,00	0,00	5.702.265.659,00	5.702.265.659,00
Mais-valias result. da coloc. de TÍTULOS da DÍVIDA PÚBLICA	0,00	0,00	0,00	0,00	15.642.623.240,00	15.642.623.240,00
	0,00	0,00	0,00	0,00	21.328.511.581,00	21.328.511.581,00
Total de Receitas de Capital	**0,00**	**0,00**	**829.044.316.761,20**	**2.045.305.809,00**	**4.556.023.329.644,90**	**5.387.112.952.215,10**
REPOSIÇÕES NÃO ABATIDAS NOS PAGAMENTOS						
Organismos do Ministério das Finanças	0,00	0,00	3.167.864,00	0,00	10.157.476.884,00	10.160.644.748,00
Organismos de Outros Ministérios	0,00	0,00	0,00	0,00	187.758.964,00	
Receitas Gerais	0,00	0,00	33.172.188,00	0,00	13.963.928.076,00	13.997.100.264,00
	0,00	0,00	36.340.052,00	0,00	24.309.163.924,00	24.345.503.976,00
CONTAS DE ORDEM						
ENCARGOS GERAIS DA NAÇÃO	0,00	0,00	726.482.197,70	0,00	104.236.645,30	830.718.843,00
DEFESA NACIONAL	0,00	0,00	0,00	0,00	-10.094,00	-10.094,00
ADMINISTRAÇÃO INTERNA	0,00	0,00	0,00	0,00	7.000,00	7.000,00
EQUIPAMENTO, PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO	0,00	0,00	0,00	0,00	-828.750.044,00	-828.750.044,00
JUSTIÇA	0,00	0,00	4.224.339,50	0,00	-12.117.494,50	-7.893.155,00
ECONOMIA	0,00	0,00	0,00	0,00	1.302.931.244,50	1.302.931.244,50
AGRICULTURA, DO DESENVOLVIMENTO RURAL E DAS PESCAS	0,00	0,00	0,00	0,00	8.887.077,50	8.887.077,50
EDUCAÇÃO	0,00	0,00	0,00	0,00	-843.092,50	-843.092,50
SAÚDE	0,00	0,00	0,00	0,00	-1.857.162.693,00	-1.857.162.693,00
AMBIENTE	0,00	0,00	0,00	0,00	-23.275.957,50	-23.275.957,50
CULTURA	0,00	0,00	0,00	0,00	2.002.481,50	2.002.481,50
CIÊNCIA E TECNOLOGIA	0,00	0,00	0,00	0,00	-12.383.401,00	-12.383.401,00
	0,00	0,00	730.706.537,20	0,00	-1.316.478.327,70	-585.771.790,50
Total da RECEITA ORÇAMENTAL	**118.224.172.663,70**	**-38.275.798.467,50**	**1.040.117.170.452,20**	**8.245.001.501,00**	**4.592.423.429.619,20**	**5.720.733.975.768,60**
REPOSIÇÕES ABATIDAS NOS PAGAMENTOS						
FINANÇAS	0,00	0,00	0,00	0,00	812.080.452.391,00	812.080.452.391,00
OUTRAS REPOSIÇÕES ABATIDAS NOS PAGAMENTOS	0,00	0,00	0,00	0,00	1.665.804.473,00	1.665.804.473,00
	0,00	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**813.746.256.864,00**	**813.746.256.864,00**
TOTAL ORÇAMENTAL	**118.224.172.663,70**	**-38.275.798.467,50**	**1.040.117.170.452,20**	**8.245.001.501,00**	**5.406.169.686.483,20**	**6.534.480.232.632,60**

3.2.3.3 – Análise do circuito financeiro de arrecadação de receitas e centralização de fundos

Para concluir a análise desta área, resta descrever os resultados do processo de arrecadação das respectivas receitas e a sua centralização no BP:

- como as receitas directamente registadas na Caixa DGT-OV corresponderam a 8,7% das entradas de fundos na conta corrente do Tesouro no BP, a arrecadação das referidas receitas e a respectiva centralização no BP foram simultâneas, o mesmo se tendo verificado para as receitas que apesar de não terem sido registadas como tal, nas Caixas recebedoras em Moeda Nacional e em Moeda Estrangeira, passaram a sê-lo por subsequente movimentação escritural;
- as receitas directamente registadas na Caixa recebedora em moeda estrangeira só corresponderam a 0,65% das entradas de fundos nas respectivas contas bancárias do Tesouro (excluindo as contas recebedoras das importâncias depositadas pelos SEMNE); como estas contas efectuam os pagamentos do Tesouro em moeda estrangeira (incluindo reembolsos) não estão sujeitas à transferência integral dos fundos depositados para a conta corrente no BP, tendo os saldos dessas contas crescido 23,8% durante 1997 e ultrapassado os 12,94 milhões de contos;
- as receitas registadas na Caixa DGT-IR corresponderam a depósitos nas contas recebedoras de IR no valor de 491,3 milhões de contos que, acrescidos dos saldos transitados de 1996, geraram 515,5 milhões de depósitos potenciais na conta corrente do Tesouro, dos quais só 489,1 (94,9%) foram efectivamente transferidos para o Banco de Portugal, tendo 26,3 (5,1%) permanecido nas contas recebedoras (saldos finais).

3.2.4 – Direcção-Geral dos Impostos – Imposto sobre o Rendimento (DGCI-IR)

No que respeita à receita administrada por este serviço da DGCI que não foi designado como caixa, pelo Despacho nº 849/93-XII do Secretário de Estado do Tesouro, de 31/12/93, os serviços de apoio ao Tribunal, procederam ao tratamento e análise dos documentos que a seguir se discriminam utilizando metodologia análoga à adoptada para os caixas designados pelo despacho acima referido:

- tabelas modelo 28 da DGCI - IR
- balancete da DGO
- conta Caixa DGCI - IR - contabilidade do Tesouro
- conta da receita da área da DGCI-IR – contabilidade do Tesouro
- contas recebedoras de IR – contabilidade do Tesouro
- diários relativos à contabilização da receita do IR, a regularizações, estornos e reembolsos nesta área.

3.2.4.1 – Descrição sumária da área da DGCI relativa ao IR

Em resultado da implementação do Documento Único de Cobrança (DUC) no ano de 1997, foram emitidas instruções para o lançamento das tabelas de receita orçamental a partir de Janeiro, aprovadas por despacho do Senhor Ministro das Finanças, datado de 12 de Março e alteradas posteriormente, com a concordância da Senhora Secretária de Estado do Orçamento, por despacho de 17 de Dezembro do mesmo ano.

Sendo a DGCI o serviço administrador do imposto sobre o rendimento (IR) compete-lhe a emissão das correspondentes liquidações, anulações e reembolsos, necessitando para o efeito, do conhecimento da totalidade dos montantes que são cobrados através das entidades intervenientes no processo - Instituições de Crédito (IC´s), Sociedade Interbancária de Serviços (SIBS), Correios de Portugal (CTT) e Tesourarias da Fazenda Pública (TFP) - bem como dos reembolsos pagos; a informação referente a estes deverá ser prestada pela DGT.

Para o efeito, e relativamente às cobranças, enquanto as IC's e as TFP enviam diariamente os talões de DUC e os detalhes de DUC de autoliquidação do IR para o Centro de Leitura Óptica da DGCI-IR, para efeitos de tratamento informático, a SIBS e os CTT procedem, eles mesmos, ao tratamento informático dos documentos cujo pagamento foi efectuado aos seus balcões, remetendo deste modo, à DGCI-IR, o respectivo suporte informático, para efeitos de actualização das suas bases de dados e de confrontação com a informação proveniente dos correspondentes talões de cobrança recebida via DGT.

Instada a pronunciar-se sobre a questão, a DGCI alega que:

> *"Apenas no período decorrente de Janeiro a Abril de 1997, por incapacidade das Instituições de Crédito, a informação das cobranças, constante do talão de leitura das Notas de Cobrança e das Guias de Pagamento, por elas efectuada foi, excepcionalmente, tratado no CLODIR – Centro de Leitura Óptica de Documentos do IR e enviada à Direcção-Geral do Tesouro, passando, posteriormente a ser enviada directamente, mantendo-se apenas a remessa ao CLODIR do detalhe das Guias de Pagamento (o Duplicado do Recibo).*
>
> *Assim, a Direcção-Geral dos Impostos IR apenas conhece as cobranças efectuadas nos balcões das Instituições de Crédito, CTT e SIBS pela informação fornecida pela Direcção-Geral do Tesouro.*
>
> *Por outro lado, o CLODIR trata a informação de cobrança (recolha e correcção), constante do Talão de leitura, dos documentos pagos nas Tesourarias da Fazenda Pública, apenas para a enviar, em suporte electrónico, à Direcção-Geral do Tesouro.*
>
> *Ora, a Direcção-Geral dos Impostos IR sempre entendeu que o único elemento de segurança do sistema, que impede que eventuais pagamentos sejam considerados sem que a sua transferência para as contas do Tesouro seja controlada, é apenas tomar conhecimento e proceder à actualização da base de dados de gestão, das cobranças*

comunicadas pela Direcção-Geral do Tesouro, pelo que, mesmo em relação às cobranças efectuadas nas TFP, que são apenas uma parcela das cobranças, também a Direcção-Geral dos Impostos só toma conhecimento das cobranças pela informação enviada pela Direcção-Geral do Tesouro."

Mesmo a verificarem-se pequenas correcções nos procedimentos inicialmente enunciados – que não foram pormenorizadamente explicitados aquando da deslocação dos técnicos dos SAT, àquele Serviço -, a situação relativa ao confronto da informação resultante do tratamento informático dos documentos de cobrança com a proveniente dos correspondentes talões de cobrança, recebida via DGT, mantêm-se inalterável.

A DGT remete ainda à DGCI-IR ficheiros informáticos dos extractos bancários das contas de que é titular nas diversas instituições de crédito aderentes ao sistema de cobrança de IR, bem como informação dos montantes relativos às retenções na fonte dos vencimentos dos funcionários públicos.

Sobre esta questão, a DGCI refere que:

"... desconhece, e não tem possibilidades de conhecer, quais os valores creditados nas contas da Direcção-Geral do Tesouro que, contrariamente ao que consta do Anteprojecto de Parecer, não envia qualquer ficheiro informático com os extracto das contas de que é titular nas diferentes instituições de crédito."

Refere ainda, a título de esclarecimento que:

"... a Direcção-Geral dos Impostos IR tem acesso, via "home banking" ou por fax, dos movimentos de algumas contas da Direcção-Geral do Tesouro, com o único e exclusivo objectivo de fornecer, diariamente, por diferença entre o saldo inicial e final da conta, "indicadores estatísticos de gestão sobre a evolução das cobranças", que não têm qualquer fiabilidade ou rigor em termos contabilísticos por não serem objecto de qualquer conciliação, uma vez que:

a) normalmente não reflectem todas as cobranças ocorridas no mesmo dia;

b) incluem, ou podem incluir, cobranças de outras proveniências e/ou de outros dias anteriores.

A Direcção-Geral dos Impostos IR, que não tem quaisquer responsabilidades financeiras, não tem, pois, qualquer possibilidade de conhecer as cobranças efectuadas nem exercer qualquer controle sobre o seu universo, pelo que, subsequentemente, só pode determinar o valor das cobranças a inscrever nos seus suportes contabilístico pela informação enviada pela Direcção-Geral do Tesouro."

Em face das alegações da DGCI-IR, o Tribunal considera haver entendimentos diferentes quanto ao conhecimento, por parte da DGCI-IR, dos extractos bancários das contas de que a DGT é titular, informação que seria remetida por esta última entidade em duas fases: inicialmente por ficheiro e num prazo mais alargado através dos extractos propriamente ditos.
Foi esta a percepção dos técnicos do Tribunal quando em reunião com responsáveis da DGCI-IR, lhes foi explicado o circuito de informação existente entre o serviço administrador da receita em causa, as entidades colaboradoras da cobrança e a DGT.

De acordo com as instruções atrás referidas, a contabilização destes movimentos - de cobrança e de reembolsos -, bem como dos referentes às transferências de fundos para as Regiões Autónomas e para as Autarquias Locais, e ainda dos que revestem a forma meramente escritural, foi distribuída por diversas entidades, designadamente, DGCI-IR, DDF e DGT.

Assim, à DGCI-IR competiu contabilizar os valores nacionais relativos a:

- cobranças de DUC's efectuadas de Maio a Dezembro nas IC's
- cobranças de DUC's efectuadas de Janeiro a Dezembro nos CTT
- cobranças de DUC's efectuadas de Janeiro a Dezembro na SIBS
- cobranças efectuadas de Janeiro a Dezembro decorrentes de movimentos escriturais
- reembolsos pagos de Maio a Dezembro, respeitantes ao Continente, de acordo com a informação fornecida pela DGT.

Às Direcções de Finanças, coube a contabilização de todas as cobranças (DUC's e não DUC's) efectuadas nas Tesourarias da Fazenda Pública, de Janeiro a Dezembro.

À Direcção-Geral do Tesouro, coube a contabilização dos montantes respeitantes a:

- cobranças de não DUC's efectuadas de Janeiro a Dezembro nos CTT
- cobranças efectuadas de Janeiro a Abril nas IC's
- transferências para as Regiões Autónomas, de Janeiro a Dezembro
- derramas para as Autarquias Locais, de Janeiro a Dezembro
- reembolsos pagos, de Janeiro a Abril, respeitantes ao Continente
- diferencial entre os valores creditados quer em contas da DGT junto de IC's quer os comunicados pelos CTT e os seus correspondentes considerados nas tabelas da DGCI-IR, mediante projecção efectuada pela DGO com base na informação relativa à leitura dos documentos do mês a que respeitam.

3.2.4.2 – Análise das tabelas modelo 28 da DGCI-IR

A DGCI-IR elabora tabelas mensais individualizadas, inscrevendo as receitas de acordo com o critério de imputação das mesmas ao Continente e às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e não de acordo com o critério de arrecadação; elabora ainda uma tabela global, que inclui os valores daquelas três e que denomina como Nacional.

Nesta tabela a DGCI-IR, enquanto serviço administrador da receita proveniente deste imposto, inscreve também as receitas cuja contabilização é da responsabilidade da DGT e das DDF's.

De salientar que as liquidações e anulações relativas às receitas de IR estão afectas exclusivamente à DGCI-IR sendo também este serviço o único a fazer a discriminação dos juros de mora em juros de IRS e de IRC.

Também do que concerne a reembolsos, de acordo com as instruções já referidas, a contabilização do seu pagamento é da competência da DGT para reembolsos relativos aos meses de Janeiro a Abril e da DGCI-IR para os respeitantes aos meses de Maio a Dezembro.

Acontece que, algumas DDF's incluíram nas suas tabelas, na rubrica reembolsos, valores que atingiram 7 115 370$00, o que contraria o estipulado nas instruções emanadas.
Segundo a DGCI-IR esta situação ficou a dever-se a:

- contabilização indevida - em IR - de um cheque de reembolso de IVA;
- requisição indevida de cheques de reembolso à DGT por parte de alguns chefes de Repartição de Finanças, quando a deveriam ter solicitado à DGCI-IR

Saliente-se que continua a não ser evidenciado o valor das receitas por cobrar, desconhecendo-se assim os montantes em dívida no final do ano que, de acordo com o relatório da CGE atinge 313,1 milhões de contos.

Sobre o assunto, a DGCI alega que:

> *"Como é do conhecimento dos SAT o saldo das importâncias por cobrar apenas é evidenciado nas Demonstrações mod/30, sendo certo que o valor indicado é meramente indicativo e não deverá corresponder ao valor efectivo da dívida uma vez que, há cobranças que não chegam aos serviços centrais do IR por não terem sido oportunamente recolhidas, nomeadamente as cobranças efectuadas ao abrigo das facilidades concedidas pelo Dec-Lei n.º 225/94, de 25 de Setembro e 124/96, de 10 de Agosto, medidas legislativas implementadas sem que o sistema informático se encontrasse devidamente adaptado."*

De facto, afigura-se lamentável que o lapso de tempo decorrido entre o momento da cobrança e a correspondente actualização da base de dados do IR seja tão dilatado, que não permita o apuramento exacto dos montantes em dívida no final do ano. O Tribunal considera igualmente inadmissível que não tenham sido efectuadas atempadamente as diligências necessárias para

adequar os sistemas informáticos, com vista ao tratamento de informação resultante das novas medidas legislativas entretanto implementadas.

3.2.4.3 – Conciliação dos montantes constantes das tabelas da DGT e das DDF's com os correspondentes valores da tabela da DGCI-IR

Neste ponto proceder-se-á ao confronto entre os valores inscritos pela DGCI-IR na sua tabela mas cuja responsabilidade de contabilização é da DGT e das DDF's, com os inscritos por estas entidades nas suas próprias tabelas.

Para o efeito, elaboraram-se os seguintes mapas, considerando por um lado, os valores apresentados pela DGCI-IR referentes às cobranças efectuadas quer nas IC's e CTT, quer nas TFP, e por outro os correspondentes montantes inscritos nas tabelas da DGT e das DDF's, respectivamente.

	Tabela DGCI-IR	Tabela DGT	Divergência
IRS	94.910.980.991,00	101.068.882.542,00	-6.157.901.551,00
IRC	14.665.227.819,00	168.700.874,00	14.496.526.945,00
Subtotal - IR -	109.576.208.810,00	101.237.583.416,00	8.338.625.394,00
Juros de Mora	95.010.881,00	2.198.590,00	92.812.291,00
Total	**109.671.219.691,00**	**101.239.782.006,00**	**8.431.437.685,00**

	Tabela DGCI-IR	Tabela DDF	Divergência
IRS	403.143.864.307,00	433.144.311.227,00	-30.000.446.920,00
IRC	322.043.622.883,00	340.962.754.077,00	-18.919.131.194,00
Subtotal – IR -	**725.187.487.190,00**	**774.107.065.304,00**	**-48.919.578.114,00**
Juros de Mora	3.062.251.364,00	11.787.873.169,00	-8.725.621.805,00
Total	**728.249.738.554,00**	**785.894.938.473,00**	**-57.645.199.919,00**

Na presença de divergências de montantes tão significativos, questionou-se a DGCI-IR sobre a razão de tal situação. Este Serviço, que na sequência da solicitação das tabelas modelo 28, tinha sugerido a realização de uma reunião para esclarecimento das questões colocadas pelos SAT e simultaneamente dar conta do modo como tem decorrido o seu funcionamento após aprovação das instruções que têm vindo a ser referidas e das posições tomadas no âmbito da COMTAPRE relativamente a estas questões, informou que enquanto as tabelas das DDF's e da DGT consideram os valores cobrados, independentemente da área a que respeitam, as tabelas da DGCI-IR apresentam os montantes já afectos a cada uma das regiões – Continente, R.A.A. e R.A.M.

Sobre esta questão, a DGT - cuja resposta foi recebida já fora do prazo estipulado - argumenta que a informação recebida das entidades cobradoras, não lhe permite efectuar o apuramento da receita cobrada por natureza (IRS, IRC, Juros, Receitas das Regiões Autónomas, Derramas), competindo deste modo à DGCI, proceder à respectiva afectação.

Acrescenta ainda que compete à DGCI indicar à DGT os valores exactos que constituem receita de cada Região Autónoma, bem como os das derramas cobradas cumulativamente com o imposto, a fim de que possa proceder aos correspondentes créditos nas respectivas contas de operações de tesouraria e das autarquias, respectivamente.

Já a DGCI refere que:

> *"... porque quer o IRS quer o IRC são impostos de tratamento centralizado, só os serviços centrais podem conhecer da correcta discriminação e imputação orçamental das receitas cobradas, pelo que os valores contidos nas tabelas das DDF's, que resultam da agregação das tabelas concelhias e que contêm os valores pagos nas TFP do respectivo distrito, não sendo idóneos para contabilizar o IR são porém necessários para apuramento das contas da responsabilidade dos exactores, não dependendo esta responsabilidade da região orçamental a que tais receitas devam ser imputadas."*

Acrescenta ainda que, se a informação de cobrança, remetida pela Direcção-Geral do Tesouro, correspondesse ao total das cobranças efectuadas, o total dos valores registados nas tabelas distritais deveria corresponder aos valores inscritos na sua Tabela mod/28 Nacional, para o efeito elaborada.

Dos elementos analisados pelos técnicos do TC naquele serviço pode ainda concluir-se que, a DGCI-IR não considerou nas suas tabelas:

- o diferencial resultante da comparação da leitura dos ficheiros de cobrança, remetidos pela DGT, com a informação proveniente da leitura dos ficheiros de "duplicados do recibo" das guias de pagamento, ou seja, montantes referentes a documentos cobrados – **talões** - sem que tenham sido recebidos os correspondentes "duplicados dos recibos"
- os valores referentes a documentos não reconciliados, em que haja qualquer divergência entre a informação de cobrança e a informação obtida da leitura dos "duplicados do recibo" das guias de pagamento, nomeadamente, "número de identificação fiscal", "data de pagamento", "balcão cobrador" ou "valor do documento".

Muito embora, estes valores constem de mapa anexo às tabelas da DGCI-IR, permitindo assim, a construção de uma nova tabela desta entidade, o confronto com os valores apresentados pela DGT - que por força das instruções, os considerou na sua tabela -, torna-se inviável, pelo motivo já enunciado anteriormente, ou seja, a diferenciação de critérios utilizados na elaboração das mesmas.
A DGO pronunciou-se no sentido de que:

"... o diferencial entre os valores creditados quer em contas da DGT junto de IC's quer os comunicados pelos CTT e os seus correspondentes considerados nas tabelas da DGCI-IR, foi apurado pela DGO e imputado às tabelas desta última entidade, situação abordada na nossa informação n.º 14, e que mereceu a concordância do Senhor Secretário de Estado do Orçamento, por despacho de 24/6/98..."

Da análise desta informação importa referir que em resultado da reunião realizada na DGO e que contou com a presença do Coordenador do Projecto COMTAPRE e representantes dos Serviços intervenientes na contabilização das receitas e controlo da Tesouraria do Estado, foi acordado, relativamente ao IR, que das tabelas da DGCI-IR apenas seria considerado o valor cuja contabilização lhe pertence, nos termos das instruções aprovadas. Verificando-se diferença entre este montante e o indicado como cobrado, pela DGT a mesma seria imputada pela DGO, mês a mês, às tabelas da DGCI-IR. Uma vez que a informação prestada pela DGT, não faz a distinção entre IRS e IRC, a afectação seria efectuada proporcionalmente.
Existindo um serviço ao qual foi atribuído a administração da receita de IR, e tendo sido aprovadas instruções (que se presume terem sido precedidas de estudos aprofundados sobre o assunto), para lançamento dos valores de receita nas respectivas tabelas, não compreende o Tribunal que o sistema de informação não esteja devidamente capacitado para fornecer informação exacta da receita cobrada de IRS e de IRC, havendo necessidade de recorrer à imputação proporcional de valores aos respectivos impostos e pela Direcção-Geral que no processo de liquidação e cobrança surge exactamente na fase final, ou seja, recolhendo informação dos serviços efectivamente intervenientes.

Já a DGCI esclareceu que não registou nas suas tabelas o "diferencial" porque, nos termos das instruções aprovadas, quer o seu cálculo quer o seu registo eram da competência da DGO.

E ainda que:

"... nas reuniões técnicas da COMTAPRE em que tal foi decidido, esta Direcção de Serviços ... sempre recusou efectuar tal operação não só por não ter conhecimento dos valores creditados nas contas da Direcção Geral do Tesouro que lhe serviriam de base como por entender que tal operação era tecnicamente incorrecta por não permitir qualquer controle para posterior regularização dos valores que fossem apurados, tendo sugerido, em alternativa, a identificação dos documentos não conciliados que originavam as divergências e a sua contabilização numa rubrica de "Regularizações".

... também não registou nas Tabelas m/28 do IR os valores não reconciliados tendo-os, antes, incluído em mapas anexos por entender que seria esse o processo mais adequado pretendido pela Direcção Geral do Orçamento com vista ao controle do "diferencial" ..."

3.2.4.4 – Comparação dos valores das tabelas com a CGE

Sendo os valores inscritos na CGE, os resultantes da agregação dos relativos aos cofres da DGT, DGAIEC, DGCI-IR e DDF's, eles divergem – em todas as rubricas – dos valores apresentados pela DGCI-IR, conforme se pode constatar através da análise do mapa que a seguir se apresenta, uma vez que, de acordo com o já anteriormente mencionado, tanto os valores apresentados pela DGT como os mencionados pelas DDF's divergem dos seus congéneres apresentados pela DGCI-IR.

De referir ainda, que neste mapa, aos valores da CGE foram deduzidos os inscritos na tabela da DGAIEC, por forma a ser possível o confronto daqueles valores com os da tabela da DGCI-IR, que não contempla os valores de IR contabilizados por aquela Direcção-Geral, o que se afigura assaz incorrecto, já que sendo o serviço administrador do imposto deveria também incluir o cobrado pela DGAIEC.

Refira-se que a DGAIEC lança na sua tabela mas não comunica à DGCI-IR o imposto retido aos seus funcionários, pela participação que estes detêm nas multas por infracções aduaneiras.

Sobre este ponto, a DGCI menciona que já no âmbito das reuniões técnicas da COMTAPRE, referiu a falta de conhecimento das receitas do IR arrecadadas pela DGAIEC, bem como o desconhecimento de eventuais outras receitas de IR retidas ou cobradas, nomeada mas não exclusivamente pelos serviços localizados no estrangeiro, do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Note-se que neste mapa, se faz referência em simultâneo aos valores constantes dos balancetes da DGO e aos da CGE, uma vez que como é óbvio são coincidentes.

	LIQUIDAÇÕES	COBRANÇAS	ANULAÇÕES	ABAT. À COBRANÇA	REC. LÍQUIDA
IRS					
DGCI-IR		650.438.778.704,00			
DGT		94.910.980.991,00			
DDF		403.143.864.307,00			
Total Tabela mod. 28	1.179.915.825.835,00	1.148.493.624.002,00	11.271.128.153,00	138.163.758.124,00	1.010.329.865.878,00
Balancetes da DGO/CGE	1.191.260.226.321,40	1.191.260.226.321,40	0,00	139.158.625.981,00	1.052.101.600.340,40
Divergência	**-11.344.400.486,40**	**-42.766.602.319,40**	**11.271.128.153,00**	**-994.867.857,00**	**-41.771.734.462,40**
IRC					
DGCI-IR		276.462.330.646,00			
DGT		14.665.227.819,00			
DDF		322.043.622.883,00			
Total Tabela mod. 28	**693.109.678.050,00**	**613.171.181.348,00**	**19.426.890.304,00**	**36.022.062.129,00**	**577.149.119.219,00**
Balancetes da DGO/CGE	652.419.798.637,00	652.419.798.637,00	0,00	35.804.681.450,00	616.615.117.187,00
Divergência	**40.689.879.413,00**	**-39.248.617.289,00**	**19.426.890.304,00**	**217.380.679,00**	**-39.465.997.968,00**
Juros de Mora					
DGCI-IR		525.242.122,00			
DGT		95.010.881,00			
DDF		3.062.251.364,00			
Total Tabela mod. 28	**18.762.406.774,00**	**3.682.504.367,00**	**1.942.050.688,00**	**2.330.847.436,00**	**1.351.656.931,00**
Balancetes da DGO/ CGE	14.450.564.836,90	12.693.486.327,00	8.467.864.673,10	2.121.111.986,00	10.572.374.341,00
Divergência	**4.311.841.937,10**	**-9.010.981.960,00**	**-6.525.813.985,10**	**209.735.450,00**	**-9.220.717.410,00**

	LIQUIDAÇÕES	COBRANÇAS	ANULAÇÕES	ABAT. À COBRANÇA	REC. LÍQUIDA
Divergência Total	33.657.320.863,70	-91.026.201.568,40	24.172.204.471,90	-567.751.728,00	-90.458.449.840,40

No entender da DGCI-IR não existe razão para as divergências apontadas; em relação às liquidações e anulações, competindo-lhe como serviço administrador do imposto, a exclusividade da sua contabilização, considera que os valores inscritos nas suas tabelas são os correctos e como tal, a DGO deveria considerá-los no respectivo balancete e por conseguinte na CGE. No que respeita ao valor dos reembolsos, manifesta da mesma forma incapacidade para justificar a divergência de 777.487.178$00, tanto mais que o valor que considera na sua tabela é já o somatório dos montantes escriturados pelas DGCI-IR e DGT.

Relativamente às liquidações e anulações, a DGO refere que as divergências verificadas resultam da opção de não incluir no seu balancete os valores da tabela da DGCI-IR, face às dificuldades apontadas na informação n.º 28, elaborada pela Direcção dos Serviços da Conta e que a seguir em parte se transcreve, preferindo tratar esta questão, por ora, em termos de Relatório da Conta à semelhança do acontecido em anos anteriores:

> *"1 - ... O tratamento que se deu à contabilização do IR até 1996 (inclusive), é o da sua cobrança revestir a natureza eventual, isto é, com a escrituração da liquidação simultânea e pelo mesmo valor, o que implica que ... a conclusão lógica que se retira é que não existem dívidas de IR ao Estado, o que, como é sabido não é verdade. Tal procedimento implicava, como é evidente, que também as anulações de liquidação fossem zero sob pena de o saldo ser negativo sempre que estas ocorressem e na exacta medida do seu montante.*
>
> *2 – Esta situação, ... tem sido criticada ... pelo Tribunal de Contas, tendo os nossos comentários de resposta, apontado, que com a implementação plena da Reforma da Administração Financeira do Estado, tal seria ultrapassado. Todavia, e face ao que nos é disponibilizado pela Direcção-Geral dos Impostos, tem-se incluído nas Contas do Estado, em termos de Relatório, a informação possível, ... por forma a suprir a que falta nas tabelas.*
>
> *3 – Chegados ao encerramento da Conta Geral do Estado de 1997, em resultado da implementação do Documento Único de Cobrança (DUC) e com as alterações ocorridas nos circuitos até então vigentes, para além da dificuldade que foi a quantificação da cobrança, verificamos não dispormos de elementos que permitam um apuramento correcto, nem, talvez, aproximado, das liquidações respeitantes ao continente."*

O Tribunal considera que a resposta da DGO a esta questão é elucidativa do estado de confusão em que os serviços da administração fiscal se encontram, da falta de articulação entre eles e da falta de credibilidade da informação por eles veiculada, lamentando que passados cinco anos do início da implementação da Reforma da Administração Financeira do

Estado a situação no que concerne ao apuramento das liquidações, caso em análise mas que se generaliza às restantes fases do circuito da receita do Estado, esteja de tal modo deficitária.

Debruçando-nos apenas sobre as cobranças, apresentam-se em síntese, as divergências apuradas.

	TABELA DGCI-IR	C G E	Divergências
IRS	1.148.493.624.002,00	1.191.260.226.321,40	-42.766.602.319,40
IRC	613.171.181.348,00	652.419.798.637,00	-39.248.617.289,00
Subtotal - IR -	1.761.664.805.350,00	1.843.680.024.958,40	**-82.015.219.608,40**
Juros de Mora	**3.682.504.367,00**	**12.693.486.327,00**	**-9.010.981.960,00**
Total	**1.765.347.309.717,00**	**1.856.373.511.285,40**	**-91.026.201.568,40**

No que respeita à receita cobrada de IRS e IRC relativamente a 1997, o serviço administrador destas receitas apresenta valores inferiores aos inscritos na CGE, na ordem dos 42,7 e 39,2 milhões de contos.

Porém, das informações recolhidas na DGCI-IR, os SAT apuraram que os valores apresentados na sua tabela não são os definitivos uma vez que a fase de recolha informática dos "duplicados de recibos" que, por diversos motivos não entraram no sistema informático, ainda continua. A título ilustrativo, refere-se que algumas IC's apenas em Novembro e Dezembro de 1998 entregaram à DGCI, os documentos de *detalhe* das cobranças efectuadas desde Maio de 1997 por, segundo indicaram, não os terem tratado anteriormente.

Por forma a poder-se aquilatar dos montantes envolvidos, solicitou-se àquela Direcção-Geral, o envio de uma nova tabela - actualizada. Assim, com base nos valores recebidos - emitidos à data de 99-05-20 - elaborou-se o seguinte mapa, ressalvando-se no entanto, que estes continuam a não ser definitivos.

	LIQUIDAÇÕES	COBRANÇAS	ANULAÇÕES	ABAT. À COBRANÇA	REC. LÍQUIDA
IRS					
DGCI-IR		661.529.901.117,00			
DGT		94.911.017.027,00			
DDF		415.431.879.535,00			
Total Tabela mod. 28	1.202.180.969.116,00	1.171.872.797.679,00	9.291.926.928,00	138.161.842.592,00	1.033.710.955.087,00
Balancetes da DGO/CGE	1.191.260.226.321,40	1.191.260.226.321,40	0,00	139.158.625.981,00	1.052.101.600.340,40
Divergência	**10.920.742.794,60**	**-19.387.428.642,40**	**9.291.926.928,00**	**-996.783.389,00**	**-18.390.645.253,40**
IRC					
DGCI-IR		311.793.276.281,00			
DGT		14.665.237.847,00			
DDF		331.430.774.443,00			
Total Tabela mod. 28	736.287.358.708,00	657.889.288.571,00	18.974.184.140,00	36.018.189.429,00	621.871.099.142,00
Balancetes da DGO/CGE	652.419.798.637,00	652.419.798.637,00	0,00	35.804.681.450,00	616.615.117.187,00
Divergência	**83.867.560.071,00**	**5.469.489.934,00**	18.974.184.140,00	**213.507.979,00**	**5.255.981.955,00**
Juros de Mora					
DGCI-IR		526.609.549,00			
DGT		95.062.344,00			
DDF		3.108.868.923,00			
Total Tabela mod. 28	18.766.224.030,00	3.730.540.816,00	2.067.808.083,00	2.330.847.872,00	1.399.692.944,00
Balancetes da DGO/CGE	14.450.564.836,90	12.693.486.327,00	8.467.864.673,10	2.121.111.986,00	10.572.374.341,00
Divergência	***4.315.659.193,10***	***-8.962.945.511,00***	***-6.400.056.590,10***	**209.735.886,00**	**-9.172.681.397,00**
Divergência Total	**99.103.962.058,70**	**-22.880.884.219,40**	**21.866.054.477,90**	**-573.539.524,00**	**-22.307.344.695,40**

Um ano e meio após o "encerramento" das cobranças e cinco meses após a apresentação da respectiva CGE continua a verificar-se disparidade nos valores da receita cobrada entre os apresentados pela DGO/CGE e os apurados pelo serviço administrador da receita do respectivo imposto.

Dado que a DGO elabora a CGE, no caso das receitas, com base nos documentos que lhe são remetidos pelos vários serviços intervenientes na liquidação/cobrança das mesmas, não compreende o Tribunal de Contas a origem e a veracidade dos valores inscritos na CGE, já que, ao que parece, a única fonte para a DGO parece ter sido a contabilidade do Tesouro.

Não pode, por outro lado aceitar que depois de encerrada a CGE de 1997 ainda houvesse mais de 68,1 milhões de contos de receita que não estivesse devidamente contabilizada e reconciliada pelo serviço a quem esta tarefa está cometida, sendo de ressalvar que este valor continua a ser provisório, uma vez que o próprio serviço refere não serem definitivos os valores apurados no documento remetido ao Tribunal, com data de 20 de Maio passado.

O Tribunal questiona ainda a manutenção de protocolos com IC's que só cerca de um ano após o encerramento do ano económico fazem o tratamento dos documentos cobrados aos seus balcões.

3.2.4.5 – Contabilidade do Tesouro (CT)/Receita do Estado da DGCI – IR

3.2.4.5.1 – Contabilização na DGT da receita cobrada e dos reembolsos de IR

Em consequência da aprovação das instruções para o registo da receita cobrada do IR – bem como dos reembolsos – nas tabelas dos serviços administradores da receita do Estado, foram introduzidas algumas alterações nos procedimentos da DGT relativamente à sua contabilização, que se traduziu na criação no plano de contas da contabilidade do Tesouro de uma nova conta de receita – designada "Receita do Estado – DGCI " – na qual foram escriturados os valores da cobrança e dos reembolsos do IR, da responsabilidade directa da DGCI-IR.

Embora a DGCI – IR não seja formalmente Caixa do Tesouro, os registos na CT relativos às entradas de fundos efectuados directamente noutras contas bancárias do Tesouro que não são recebedoras de Caixas "fisicamente" existentes (como as Caixas – DGA, a Caixa – IVA e as Caixas – TFP), continuaram, à semelhança de anos anteriores, a ser feitos numa conta de disponibilidades denominada "Caixa DGT – IR", na qual se registaram os valores das contas recebedoras do IR entregues aos balcões das Instituições de Crédito, com uma única excepção.

A excepção a que se alude no parágrafo anterior respeita a uma conta aberta na Caixa Geral de Depósitos classificada na CT sob a epígrafe "Outras Contas Bancárias do Tesouro", onde são efectuados os registos relativos a reembolsos de deslocações à CEE, os quais posteriormente foram transferidos na sua totalidade para a Conta Corrente do Tesouro no Banco de Portugal.

Por outro lado, os movimentos relativos às entradas de fundos proveniente das receitas cobradas nos CTT e na SIBS, continuaram a ser registados na conta de "Caixa DGT – Outros valores".

Quanto aos movimentos relativos à receita escritural de IR, referentes às retenções na fonte de verbas relativas a despesas orçamentais processadas a favor dos devedores dessas receitas ao Estado, dado que os seus registos não estão ligados a uma arrecadação de fundos directamente

efectuada em Caixas do Tesouro ou contas bancárias, o seu lançamento não tem contrapartida em nenhuma conta de disponibilidades.

Tendo em vista proceder à análise e controlo dos valores escriturados pelas entidades envolvidas nesta área, os SAT procederam ao tratamento informático dos ficheiros remetidos pela DGT relativos à contabilidade do Tesouro, cujo resultado se apresenta no quadro seguinte.

MAPA DAS ENTRADAS E SAÍDAS DE FUNDOS POR OPERAÇÕES DE TESOURARIA (MESOT)

(Área: DGCI – IR – 1997)

DESIGNAÇÃO	*MOVIMENTO*	
	ACTIVO	*PASSIVO*
01 – Disponibilidades		
Caixas		
Caixa DGT (IR-CA)	491.641.417.898,90	491.641.417.898,90
Total de Caixas	**491.641.417.898,90**	**491.641.417.898,90**
Depósitos no País		
Banco de Portugal		
Banco de Portugal como Caixa Geral do Tesouro		
Conta centralizadora de recebimentos		
Caixa DGT – Outros valores	281.770.743.964,00	
Transf. contas banc. do Tesouro	489.483.077.745,00	
Caixa Pagadora		
DGCI – IR		170.060.851.675,30
Total de Banco de Portugal como Caixa Geral do Tesouro	**771.253.821.709,00**	**170.060.851.675,30**
Outros Bancos		
Contas recebedoras IR	75.695.901,90	19.298.937.774,00
Contas recebedoras IR – IRS	101.860.012.457,00	101.875.162.596,00
Contas recebedoras IR – IRC	16.288.466.304,80	21.203.385.568,00
Total de Contas recebedoras IR	**118.224.174.663,70**	**142.377.485.938,00**
Outras contas recebedoras do Tesouro	380.410.032,00	380.410.032,00
Contas recebedoras DGT – DUC	373.037.846.529,20	346.725.174.776,00
Total de Outros Bancos	**491.642.431.224,90**	**489.483.070.746,00**
Total de Depósitos no País	**1.262.896.252.933,90**	**659.543.922.421,30**
Total de Disponibilidades	**1.754.537.670.832,80**	**1.151.185.340.320,20**
02 – Terceiros		
Credores por receitas fiscais e similares		
Regiões autónomas		
Região autónoma dos Açores		
RAA – IR	-3.864.296.371,00	1.108.352.319,00
RAA – Rec. Cobrad. Pelas TFP	3.864.296.371,00	
Região autónoma da Madeira		
RAM – IR	-6.479.764.733,00	-3.955.207.095,00
RAM – Rec. Cobrad. Pelas TFP	6.479.764.733,00	
Reg. Autónomas – RAA – outros valores		7.408.420.871,40
Reg. Autónomas – RAM – outros valores	5.709.907.607,30	5.709.907.607,30
Total de Regiões autónomas	**5.709.907.607,30**	**10.271.473.702,70**
Total de Credores por receitas fiscais e similares	**5.709.907.607,30**	**10.271.473.702,70**
Credores p/execuções fiscais e depósitos em cofres do Tesouro		
Depósitos efectuados em cofres do Tesouro		
Depósitos diversos		32.213,00
Transf. para o Banco de Portugal		100.000,00
Depósitos efectuados em cofres do Tesouro	**0,00**	**132.213,00**
Total de Credores p/execuções fiscais e depósitos em cofres do Tesouro	**0,00**	**132.213,00**
Credores por transferências do exterior		
Transferências da CE		
Diversos		
CGD – Reembolsos		380.410.032,00
Total de Transferências da CE	**0,00**	**380.410.032,00**
Total de Credores por transferências do exterior	**0,00**	**380.410.032,00**
Recursos alheios no Tesouro		
Outras entidades		
Vencimentos líquidos		8.545.276,00
Total de Outras entidades	**0,00**	**8.545.276,00**

MAPA DAS ENTRADAS E SAÍDAS DE FUNDOS POR OPERAÇÕES DE TESOURARIA (MESOT) *(Área: DGCI – IR – 1997)*		
Total de Recursos alheios no Tesouro	**0,00**	**8.545.276,00**
Outros devedores e credores		
Por adiantamentos		
Bancos - outros valores a regularizar		
Bancos - IR		
Bancos - out. val. a regular. - BFB - IR		10.000,00
Bancos - out. val. a regular. - BTA - IR	1,00	
Bancos - out. val. a regular. - BNU - IRC-IR	3.000,00	
C. Lyonnais - IRC - IR		2.000,00
Total de Bancos - outros valores a regularizar	**3.001,00**	**12.000,00**
Diversos a regularizar		
DGCI - IR		
Reembolsos a residentes	197.548.657,00	197.548.657,00
Reembolsos a não residentes	139.221.914,00	139.221.914,00
Reembolsos - IRS	139.299.218.631,30	139.299.218.631,30
Reembolsos - IRC	30.424.862.473,00	30.424.862.473,00
Total de DGCI - IR	**170.060.851.675,30**	**170.060.851.675,30**
Outros valores a regularizar		**-161.831.874,00**
DGCI -IR/Multibanco-Val. a regularizar	**8.037.713.499,40**	
Total de Diversos a regularizar	**178.098.565.174,70**	**169.899.019.801,30**
Total de Outros devedores e credores	**178.098.568.175,70**	**169.899.031.801,30**
Total de Terceiros	**183.808.475.783,00**	**180.559.593.025,00**
03 - Resultados de operações financeiras		
Outros resultados		
Arredondamentos		-4.076.130,00
Total de Outros resultados	**0,00**	**-4.076.130,00**
Total de Resultados de operações financeiras	**0,00**	**-4.076.130,00**
04 - Transferências do orçamento do Estado		
Despesa orçamental		
Despesa orçamental (Sistema tradicional) - 1997		
Transferências Tesouro - Sistema tradicional	309.753.362.419,50	
Total de Despesa orçamental (Sistema tradicional) - 1997	**309.753.362.419,50**	**0,00**
Total de Despesa orçamental	**309.753.362.419,50**	**0,00**
Receita do Estado		
Receita do Estado - IVA		
Rec.do Estado - IVA - DUC		912.758.573,00
Total de Receita do Estado - IVA	**0,00**	**912.758.573,00**
Receita do Estado - Cofre		
Cobrança de receita do Estado - Cofre		
Receita do Estado - Cofre - Caixa Moeda Nacional		
Rec. do Estado - Cofre Cx. Moeda Nacional - Não DUC		134.814.425.938,70
Receita do Estado - Cofre - Movimentos escriturais		
RE-Cofre -Mov. Escriturais - Não DUC		-1.292.097,00
Total de Cobrança de receita do Estado - Cofre	**0,00**	**134.813.133.841,70**
Reembolsos -Cofre	-3.958.313.398,00	
Total de Receita do Estado - Cofre	**-3.958.313.398,00**	**134.813.133.841,70**
Receita do Estado - DGCI		
Cob. de rec. do Estado DGCI - IR		635.233.650.315,90
Rec. Estado - Escritural - DGCI - IR		309.750.053.157,50
Reembolsos - DGCI - IR	168.309.257.466,00	
Total de Receita do Estado - DGCI	**168.309.257.466,00**	**944.983.703.473,40**
Total de Receita do Estado	**164.350.944.068,00**	**1.080.709.595.888,10**
Total de Transferências do orçamento do Estado	**474.104.306.487,50**	**1.080.709.595.888,10**
Total do resumo do MESOT - área da DGCI - IR	**2.412.450.453.103,30**	**2.412.450.453.103,30**

MAPA DAS ENTRADAS E SAÍDAS DE FUNDOS POR OPERAÇÕES DE TESOURARIA (MESOT) *(Área: DGCI - IR – 1997)*		
	MOVIMENTO	
DESIGNAÇÃO	*ACTIVO*	*PASSIVO*
RESUMO		
Disponibilidades		
Caixas	*491.641.417.898,90*	*491.641.417.898,90*
Depósitos no País	*1.262.896.252.933,90*	*659.543.922.421,30*
Total de Disponibilidades	**1.754.537.670.832,80**	**1.151.185.340.320,20**
Terceiros		
Credores por receitas fiscais e similares	*5.709.907.607,30*	*10.271.473.702,70*
Credores p/execuções fiscais e depósitos em cofres do Tesouro	*0,00*	*132.213,00*
Credores por transferências do exterior	*0,00*	*380.410.032,00*
Recursos alheios no Tesouro	*0,00*	*8.545.276,00*
Outros devedores e credores	*178.098.568.175,70*	*169.899.031.801,30*
Total de Terceiros	**183.808.475.783,00**	**180.559.593.025,00**
Resultados de operações financeiras		
Outros resultados	*0,00*	*-4.076.130,00*
Total de Resultados de operações financeiras	**0,00**	**-4.076.130,00**
Transferências do orçamento do Estado		
Total de Despesa orçamental	*309.753.362.419,50*	*0,00*
Total de Receita do Estado	*164.350.944.068,00*	*1.080.709.595.888,10*
Total de Transferências do orçamento do Estado	**474.104.306.487,50**	**1.080.709.595.888,10**
Total do resumo do MESOT - área da DGCI - IR	***2.412.450.453.103,30***	***2.412.450.453.103,30***

Da análise ao quadro apresentado verifica-se que:

- a informação constante da conta "Caixa DGT (IR)" não só não reflecte toda a movimentação de fundos directamente relacionada com a receita cobrada de IR da responsabilidade da DGCI - IR, como não corresponde a um serviço com funções de Caixa do Tesouro com existência real.
- nas contas recebedoras de bancos, existem instituições de crédito com contas abertas que se referem explicitamente a IRS e IRC, a par de outras que indicam somente IR e ainda de outras, que nem especificações têm, mas que, de acordo com o plano de contas do Tesouro são designadas de "contas recebedoras DGT – DUC´s", situação que além de dificultar o apuramento correcto das receitas em causa, é passível de permitir a ocorrência de lapsos nos lançamentos.

A DGT argumenta que:

> *"Quanto à diversidade de contas bancárias que existiam em 1997 para depósito das cobranças deste imposto efectuadas pelas respectivas IC, esclarece-se que a sua abertura resultou de pedidos da DGCI para obtenção de informação diária sobre a natureza da respectiva receita.*
>
> *Com o novo sistema de cobrança por DUC, cada IC deposita todos os valores cobrados, nos termos do protocolo celebrado, numa única conta, independentemente da natureza da receita, tendo sido desactivadas todas as contas anteriormente abertas."*

3.2.4.5.2 – Divergência entre o valor da receita cobrada pela DGCI – IR e registada na contabilidade do Tesouro e o do balancete da DGO

Do confronto entre o valor da receita cobrada bruta pela DGCI – IR escriturado na CT (944.983.703.473$40) e o constante do balancete da DGO (968.858.520.756$40) verificou-se existir uma divergência de 23.874.817.283$00.

De acordo com os esclarecimentos prestados pela DGO, esta diferença é devida ao facto dos valores da cobrança do IR efectuada nos CTT (23.383.559.687$00) - correspondente aos 3 últimos dias do ano - e em instituições de crédito (491.257.596$00), terem sido contabilizados pela DGO em 1997 de acordo com as instruções a que se tem vindo a aludir, pelas datas-valor dos respectivos documentos, enquanto que na contabilidade do Tesouro apenas foram registados em 1998, data em que a DGT, através dos extractos bancários verificou terem dado entrada nas contas bancárias.

3.2.4.5.3 – Divergência entre o valor da receita cobrada inscrita na tabela mod. 28 da DGCI – IR e o da contabilidade do Tesouro

Tendo em vista o cruzamento dos valores registados na tabela da DGCI – IR com os constantes da contabilidade do Tesouro, os SAT após o tratamento da informação respectiva, procederam ao seu confronto, em resultado do qual se verificaram as divergências que no quadro seguidamente se descrevem:

DIVERGÊNCIAS ENTRE OS VALORES DA COBRANÇA BRUTA (CONTINENTE) NA TABELA MODELO 28 DA DGCI - IR E OS DA CONTABILIDADE DO TESOURO

ORGANISMO	DESCRIÇÃO	T_28 DA DGCI - IR VALOR (IR + J.MORA)	C_TESOURO VALOR	DIVERG.(CT - TAB_28 VALOR
DGCI – IR	Cobrado nos CTT (Duc's) Cobrado na SIBS Cobrados nas Instituições de crédito (Maio a Dezembro)	293.830.682.737,00 8.784.647.990,00 314.566.832.504,00		
	Total DGCI - IR (Sem movimentos escriturais)	617.182.163.231,00	635.233.650.315,90	18.051.487.084,90
DGCI – IR	Movimentos escriturais	310.244.188.241,00	309.750.053.157,50	-494.135.083,50
	Total DGCI – IR	**927.426.351.472,00**	**944.983.703.473,40**	**17.557.352.001,40**

Conforme se pode verificar o valor da receita cobrada bruta de IR (que engloba IRS, IRC e juros de mora) na contabilidade do Tesouro excede em 17.557.352.001$40 o valor que a DGCI – IR regista na sua tabela.

Na sequência dos esclarecimentos solicitados, a DGCI conforme anteriormente referido, informou que as divergências se ficam a dever ao facto de, por um lado os valores do IR inscritos na sua tabela só corresponderem àqueles que foram devidamente validados pelo sistema informático da DGCI – IR - excluindo assim todos os valores dos talões de cobrança que, embora dados como cobrados na contabilidade do Tesouro, apresentaram divergências face aos elementos constantes dos detalhes (DUC), quer devido a erros detectados na leitura

óptica dos documentos quer por falta dos detalhes - e por outro a tabela reflectir os valores da receita cobrada imputados ao Continente, independentemente da área fiscal onde tenham sido cobrados.

Tendo em vista a conciliação dos valores em causa, os SAT, com base nos elementos remetidos pela DGCI – IR, em anexo à sua tabela, relativos às divergências apontadas, procederam à elaboração de novo mapa, que adiante se apresenta, e que integram já aqueles valores.

DIVERGÊNCIAS ENTRE OS VALORES DA COBRANÇA BRUTA CORRIGIDA (CONT.) NA TABELA MOD. 28 DA DGCI - IR E OS DA CONTABILIDADE DO TESOURO

ORGANISMO	DESCRIÇÃO	T_28 DA DGCI - IR VALOR (IR + J.MORA)	C_TESOURO VALOR	DIVERG.(CT- TAB_28) VALOR
DGCI – IR	Cobrado nos CTT (Duc's)	294.927.362.876,00		
	Cobrado na SIBS	8.784.647.990,00		
	Cobrados nas Instituições de crédito (Maio a Dezembro)	358.665.950.717,00		
	Total DGCI - IR (Sem movimentos escriturais)	662.377.961.583,00	635.233.650.315,90	-27.144.311.267,10
DGCI – IR	Movimentos escriturais	310.244.188.241,00	309.750.053.157,50	-494.135.083,50
	Total DGCI – IR	**972.622.149.824,00**	**944.983.703.473,40**	**-27.638.446.350,60**

Mesmo introduzindo as respectivas correcções aos valores apresentados, continua a verificar-se divergências, entre os valores da contabilidade do Tesouro e os da DGCI – IR, embora agora o valor da receita cobrada registada pela DGCI – IR passe a ser superior ao da contabilidade do Tesouro em 27.638.446.350$60.

Registe-se no entanto que, dado o valor da receita cobrada constante do balancete da DGO também superar em 23.874.817.283$00 o da contabilidade do Tesouro, diferença esta já justificada, confrontando estes novos valores da tabela da DGCI – IR com os do balancete da DGO a divergência é de 3.863.629.067$60.

Todavia, e conforme já foi feita referência, dada a diferença de critérios subjacente nos registos da tabela da DGCI-IR e nos da contabilidade do Tesouro, as divergências apontadas não podem deixar de ser um alerta para a necessidade dos serviços da DGCI, DGT e DGO melhorarem o sistema da troca de informações e documentação entre si, com vista ao apuramento e conciliação dos valores da receita do Estado em causa.

3.2.4.5.4 – Fiabilidade dos valores contabilizados pela DGT/DGO e pela DGCI-IR

Tendo em conta os procedimentos seguidos quer na DGCI – IR , quer na DGT e DGO, relativamente à contabilização e controlo da receita do IR e as divergências apuradas, o Tribunal de Contas considera que os mecanismos de controlo e troca de informação entre as entidades referidas apresentam graves lacunas; deste modo, não pode deixar de manifestar a sua preocupação quanto à fiabilidade dos valores apresentados nesta área.

As diferenças de critérios contabilísticos seguidas pelas diferentes entidades envolvidas no processo de registo da receita do IR, torna difícil não só a conciliação de valores como também não evidencia com transparência os seus resultados, como naturalmente neste domínio se exige.

Na realidade verifica-se que não obstante ser a DGCI o serviço administrador da receita do IR, parece não serem os valores por si apurados que a DGO tem como referência para elaboração da CGE, mas sim os da contabilidade do Tesouro, os quais são apurados tendo em conta as entradas nas contas bancárias da DGT; não será dispiciendo referir os erros cometidos pelas IC's ao incluírem nas contas destinadas a IR, valores de outra natureza nomeadamente, de IVA e CA.
Refira-se aliás que no decorrer do processo de recolha de dados e tratamento dos respectivos elementos, os SAT constataram que as condições em que se processa a troca de informação entre a DGCI, a DGT e a DGO, tendo em vista o processo de conciliação, não é das mais eficazes, o que concorreu decisivamente para a existência da situação que se procurou evidenciar.

Assim, não pode o Tribunal de Contas deixar de salientar a desarticulação existente entre os serviços das DGT, DGO e DGCI encarregues da conciliação dos montantes da receita cobrada, bem como de chamar a atenção dos responsáveis para a falta de credibilidade de um sistema de apuramento da receita que permite a disparidade de valores como aquela de que atrás se deu conta.

A DGT, sobre esta questão confirma que todas as cobranças declaradas pelas caixas e outras entidades colaboradoras da cobrança correspondem a entregas efectivas de valores ao Tesouro, assegurando a fiabilidade das contabilizações efectuadas na receita do Estado, embora em termos globais.

Acrescenta ainda que:

> *"... porque na Contabilidade do Tesouro a Receita é registada pelo seu valor global (as subcontas criadas visam a conciliação de valores com as restantes entidades envolvidas no processo contabilístico), os montantes inscritos na subconta referente ao IR, correspondem a cobranças efectivas do ano de 1997 e basearam-se em informação recolhida pela DGO, entidade responsável pela coordenação da contabilização da receita orçamental*

A DGO por sua vez, refere que

> *"... Não aceitamos, em ser verdade, que a, eventual, falta de fiabilidade dos valores escriturados na Conta Geral do Estado, tenha a ver com os procedimentos seguidos pela DGO em todo este processo. Para que não subsistam quaisquer dúvidas, quanto à atitude desta Direcção-Geral, junto remetemos, por fotocópia, a nossa informação n.º 24, datada de 17 de Setembro p.p., onde sumáriamente se faz a "história" de todo o processo de*

quantificação do IR, bem como do despacho que a mesma mereceu por parte do Senhor Secretário de Estado do Orçamento."

Da análise desta informação pode-se concluir em resumo que, após várias insistências desta Direcção Geral no sentido de que as entidades de direito – no seu entender, DGT e DGCI - procedessem à conciliação da receita, através de mapas que lhes remeteu e que constituíam parte dos anexos desta informação – não remetidos aos SAT, só a DGT manifestou a sua concordância face aos mesmos. A DGCI absteve-se de tecer quaisquer comentários, aceitando-os ou contestando-os.

Já a DGCI, sobre este ponto, refere que:

"... Concordamos que, com o sistema actual, os valores registados nas tabelas de qualquer das entidades não tem fiabilidade, uma vez que quaisquer dos valores registados, podem não corresponder aos valores efectivamente cobrados, sendo certo que a DGCI-IR continua a desconhecer quais os montantes das cobranças ainda por comunicar no qual se incluem os documentos inicialmente recusados pela Direcção-Geral do Tesouro por apresentarem irregularidades formais e que ainda se encontram pendentes de solução."

Refira-se também que a propósito da fiabilidade dos valores escriturados, a DGT menciona que:

"No ano de 1997 houve, de facto, dificuldades de acerto da receita deste imposto, atendendo a que foi o ano da implementação do novo sistema de controlo de cobranças do Estado (SCE) e da centralização da contabilização da receita no serviço administrador.

A estabilização do sistema vai garantir que se evolua para níveis de conciliação mais rigorosos".

Face às alegações produzidas pelas três entidades ouvidas, é cada vez mais claro para o Tribunal de Contas o estado de confusão reinante entre os serviços da administração que de algum modo têm a seu cargo a liquidação, cobrança, contabilização e conciliação da receita do Estado e reitera a sua preocupação por à data da emissão do presente Parecer continuarem por conciliar milhões de contos de receita de IR, não se conhecendo portanto, qual o valor efectivo da receita cobrada deste imposto.

3.2.5 – Direcções Distritais de Finanças (DDF)

3.2.5.1 – Análise crítica do modelo de contabilização das receitas orçamentais nas tabelas e na CGE

Para 1997, a informação registada na Conta Geral do Estado (CGE) proveniente da área das DDF continuou a limitar-se à resultante da actividade das Tesourarias da Fazenda Pública (TFP) na dupla função de:

- Caixas do Tesouro,
  - cobrando importâncias devidas ao Estado ou a outras entidades, para as quais detenham essa competência;
  - depositando o produto dessa arrecadação em contas bancárias do Tesouro;
  - registando a movimentação de fundos bem como a posterior movimentação escritural;
  - e remetendo essa informação à Direcção-Geral do Tesouro (DGT) para efeito da respectiva contabilidade do Tesouro.
- Serviços Locais da DGCI dependentes das DDF (desde 1 de Novembro de 1996, na sequência do disposto no art.º 37º do Decreto-Lei n.º 158/96, de 3 de Setembro),
  - discriminando, por classificação económica, em tabelas específicas da respectiva área fiscal (tabelas locais), a cobrança das receitas orçamentais e das reposições abatidas nos pagamentos e a situação dos documentos de receita virtual na posse dos tesoureiros;
  - e enviando os documentos cobrados aos respectivos serviços administradores para estes procederem ao apuramento final dos valores cobrados, aplicarem as eventuais correcções às cobranças registadas no momento da arrecadação e registarem os valores definitivamente apurados nos processos ou nas contas correntes dos contribuintes.

Por sua vez, cada DDF é responsável pela apresentação da respectiva tabela processadora de receitas orçamentais e reposições abatidas que deve resultar da agregação das tabelas locais afectas às TFP sujeitas à sua jurisdição.

As tabelas sendo elaboradas para contabilizar a movimentação de receitas orçamentais verificada nas TFP apresentam ainda informação fornecida pela DGT quanto à anulação das cobranças (reembolsos e restituições) que entretanto foram devolvidas por terem sido indevida ou excessivamente cobradas.

Os valores mensalmente registados nas tabelas distritais são comunicados à Direcção-Geral do Orçamento (DGO) que os escritura em balancetes próprios de cuja agregação (associada à dos balancetes das restantes áreas e aos saldos de receitas orçamentais por cobrar transitados do ano anterior) resulta o mapa III-2 da CGE relativo à discriminação das Receitas do Estado segundo a classificação económica.

O modelo de contabilização das receitas orçamentais na CGE através de tabelas de mero registo das cobranças (à excepção do registo prévio das receitas virtuais entregues aos tesoureiros da fazenda pública e de algumas receitas nas tabelas dos serviços aduaneiros) tem sido criticado pelo Tribunal de Contas por falta de fiabilidade resultante de manifesta incapacidade em:

- registar a emissão e a anulação de receitas orçamentais efectuada pelos serviços administradores e conciliar esse registo com o das cobranças;
- apurar o valor das cobranças através do tratamento dos documentos cobrados e conciliar os valores resultantes desse apuramento com os registados como produto das cobranças;
- controlar o registo sistemático e integral das receitas cobradas.

Ainda não foi em 1997 que a necessária evolução deste modelo se concretizou, apesar da emissão, de "Instruções para o lançamento das tabelas de receita a partir de Janeiro de 1997".

Estas instruções, aprovadas pelo Ministro das Finanças em Março do próprio ano a que respeitavam, foram revistas em Dezembro de 1997, devido à necessidade de ajustamentos face à implementação do Documento Único de Cobrança (DUC) que, nesse ano, só foi utilizado na cobrança de IR e de IVA.

Na primeira versão das instruções, os valores arrecadados nas TFP e registados, nas respectivas tabelas locais e distritais, como cobranças de IR e de IVA por DUC, deveriam ser substituídos pelos valores apurados nos documentos cobrados e inscritos, logo que apurados, nas tabelas dos serviços administradores das receitas (DGCI-IR e DGCI-IVA); este procedimento veio a ser anulado:

- devido à dificuldade em conciliar os valores apurados nos documentos cobrados com os valores das cobranças inscritos nas tabelas;
- dada a necessidade dos valores inscritos nas tabelas como cobrados serem consistentes com o restante fluxo financeiro entrado nas TFP.

Assim e para efeito da CGE de 1997, foram mantidos os valores registados pelas TFP como cobranças de IRS, IRC e IVA por DUC, em vez de os substituir pelos valores apurados pelos respectivos serviços administradores, procedimento revelador da incapacidade do sistema de tratamento dos documentos cobrados em conciliar, de forma sistemática e consistente, os dados por si obtidos com os valores contabilizados pelos serviços arrecadadores.

Para essa incapacidade terão contribuído:

- deficiências no fluxo de documentos cobrados para os respectivos serviços administradores;
- deficiências na escrituração dos documentos;
- divergências na atribuição da data de cobrança;
- divergências entre documentos cobrados e cobranças;
- divergências no apuramento de receitas acessórias

reflectidas

- no considerável atraso verificado no apuramento definitivo dos valores da cobrança em função dos documentos cobrados, face ao momento da arrecadação;

- na afectação de parte das importâncias cobradas a valores por regularizar.

Esta situação provocou uma sistemática divergência, em termos globais, entre a receita classificada no momento da cobrança e a determinada pelo tratamento dos documentos afectos a essa cobrança, devendo notar-se que os desvios verificados na área das TFP foram menores do que os ocorridos nas áreas relativas à intervenção de entidades colaboradoras (correios e instituições bancárias).

Enquanto se mantiver o modelo de contabilização das receitas orçamentais na CGE, o Tribunal de Contas não pode deixar de considerar desnecessária e ineficiente a contabilização de parte da cobrança obtida por entidades que já dispõem de tabelas para registar essa cobrança, em tabelas elaboradas por outras entidades que, apesar de administradoras das receitas cobradas, se encontram numa fase em que os valores de cobrança por si determinados com base nos documentos cobrados divergem, em termos globais, dos valores efectivamente arrecadados; esta posição será obviamente revista se passar a ser possível efectuar e apresentar uma conciliação eficaz entre ambos os registos.

Solicitada a pronunciar-se sobre o texto do Parecer relativo a esta área, a DGCI começou por declarar a sua concordância, na generalidade, com o conteúdo desse texto, fazendo notar que a maior parte dos reparos efectuados pelo Tribunal são preocupações existentes naquele serviço há alguns anos; refere também

> *"...que grande parte das recomendações feitas à CGE /97 estão a ser objecto de implantação, pelo que se espera a sua instalação nas Contas de 1999 e 2000..."*

e continua, salientando

> *"...que a implantação das recomendações aos procedimentos tem sido bastante lenta em virtude da Direcção-Geral de Informática e de Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA) não dispôr de meios humanos e financeiros bastantes para as implantar rapidamente, como era desejo da DGCI e da própria DGITA".*

Sobre aspectos específicos do texto, a DGCI veio defender a contabilização das receitas provenientes de DUC nas tabelas das TFP que arrecadem essas receitas, não apenas até as tabelas da DGCI-IR e da DGCI-IVA garantirem completa fiabilidade mas também posteriormente, por entender a escrituração dessas receitas como um acto natural consequente à entrada de fundos.

A DGCI manifestou a sua discordância com a centralização da contabilização da cobrança por DUC que afirmou ser comandada pela DGO, por não existirem, no seu entender, infraestruturas tecnológicas suficientes para garantirem o sucesso dessa evolução; afirmou também que a experiência do IR não deveria continuar dada a incoerência com os fluxos financeiros retratados pela DGT, defendendo em alternativa a contabilização localizada até por esta em nada colidir com a gestão central do imposto pelas entidades administradoras.

Sobre a contabilização das receitas, a DGCI assumiu uma posição que definiu como conforme à expressa pelo Tribunal, entendendo que a DGO se deveria regular pelos valores escriturados

nas tabelas das TFP, dada a maior consistência da informação e a conciliação prévia com os fluxos recebidos pela DGT, até porque as divergências entre as tabelas das TFP e as da DGCI-IR só seriam ultrapassadas com a completa informatização das TFP que não iria ocorrer antes do ano 2000.

Sobre estas alegações da DGCI, o Tribunal entende que as mesmas vêm reforçar a posição que previamente apresentara, alertando para os riscos de prosseguir a referida centralização se esta não assegurar a fiabilidade e consistência dos registos de forma sistemática e sustentada, o que não parece verificar-se, sobretudo quando é a entidade da qual dependem os serviços administradores a discordar da prevalência da informação apurada por esses serviços sobre os valores registados pelos caixas.

O Tribunal vem defendendo nos últimos anos que o modelo de contabilização deve passar a ser sustentado por um sistema informático de registo das receitas, capaz de as controlar através da conciliação integral da informação relativa à emissão e anulação de documentos de cobrança e de reembolso com a informação relativa aos correspondentes recebimentos e pagamentos.

Através desse sistema deve ser obtido (em tempo útil) o apuramento da situação fiscal de cada contribuinte face a cada um dos impostos considerados (devendo, no mínimo, abranger IRS, IRC e IVA) e o registo dessa informação na CGE, devidamente conciliada e agregada, de modo a poderem ser conhecidos, analisados e criticados elementos fundamentais do comportamento dos contribuintes e da Administração Fiscal, como sejam, entre outros, os valores relativos às efectivas liquidações desses impostos, à evolução das receitas por cobrar (dívidas fiscais) e à caracterização dos principais devedores das mesmas.

Deve ainda assegurar-se:

- um registo das receitas orçamentais (e demais entradas de fundos) por áreas fiscais (de âmbito local a nacional), em função do cadastro actualizado dos respectivos contribuintes domiciliados e bens tributáveis localizados, imputando as receitas às áreas fiscais que as geram (e não às dos serviços arrecadadores ou a serviços centrais administradores de receitas específicas);
- a distinção entre receitas sujeitas a liquidação prévia dos serviços da administração tributária e recebimentos por conta de liquidações a efectuar posteriormente.

Nas alegações apresentadas pela DGCI, o registo das receitas como suporte de conciliação integral da informação documental e dos fluxos é definido como sendo a filosofia e o objectivo do Sistema Local de Cobrança (SLC) já instalado como teste, mas em ambiente real, em seis tesourarias; é também manifestada total concordância com a imputação das receitas às áreas geográficas ou institucionais geradoras das mesmas, afirmando-se ainda que a distinção entre receitas resultantes de liquidações prévias e autoliquidações não tem sido esquecida mas não foi devidamente aprofundada, dada a existência de projectos com maior prioridade e a inexistência de recursos para o efeito.

Uma das maiores deficiências do modelo de contabilização das receitas orçamentais na CGE resulta, como já foi referido, da incapacidade em registar a emissão e a anulação de receitas orçamentais efectuada pelos serviços administradores, reduzindo o movimento contabilístico ao mero registo das cobranças efectuado pelos serviços de caixa o qual, por sua vez, não se consegue conciliar, de forma sistemática e integral, com os dados constantes nos documentos cobrados.

Esta situação gera fragilidades preocupantes no controlo das receitas cobradas, uma vez que o sistema de contabilização não impõe o registo automático das importâncias cobradas, nem detecta cobranças não registadas, a não ser de forma avulsa e sujeita a um conjunto de condições que também não se consegue assegurar, pelo menos, em tempo útil (o intervalo entre o final do prazo para cobrança voluntária de uma liquidação e a comunicação da execução fiscal ao respectivo devedor não é, em regra, inferior a três meses).

Segundo a DGCI, a fragilidade do actual modelo de contabilização de receita é visível e sentida por si, esperando que a mesma seja francamente atenuada ou até eliminada durante o ano 2000 com a implementação dos sistemas locais de liquidação (nas RF) e cobrança (nas TFP) e com o aperfeiçoamento das actuais aplicações que geram os DUC.

Solicitada a pronunciar-se sobre o texto do Parecer relativo a esta área, a DGO começa por afirmar não poder deixar de ser sensível

> *"à preocupação do Tribunal quanto à questão da contabilização de algumas receitas por entidades que não os respectivos serviços administradores...",*

julgando esse facto como devido à vigência de uma fase transitória a terminar com a implementação da Reforma da Administração Financeira do Estado (RAFE) já em curso; adianta ainda ser sua convicção que, no futuro, de acordo com o que pensa estar previsto, as Tesourarias irão funcionar apenas como mais uma caixa do Sistema de Cobranças do Estado, cabendo a contabilização das várias receitas aos respectivos serviços administradores.

Sobre estas alegações da DGO, o Tribunal entende reafirmar que, na sua perspectiva, o modelo de contabilização das receitas orçamentais na CGE deve passar a ser sustentado por um sistema informático que assegure o registo de cada operação pelo serviço responsável pela execução dessa operação, ou seja, a emissão e anulação de receitas ou reembolsos pelos serviços administradores das mesmas, a cobrança de receitas pelos serviços cobradores e o pagamento de reembolsos pelos serviços pagadores; a conciliação entre receitas emitidas, anuladas, cobradas e reembolsadas deve ser obtida automaticamente pelo próprio sistema devendo o controlo a exercer sobre a base de dados assim constituída assegurar a apresentação do ciclo completo de cada receita através de, no mínimo, dois registos independentes sobre essa receita.

Para 1997, a CGE continuou sem incluir a informação sobre o processamento das principais receitas (IRS, IRC e IVA) pelos respectivos serviços administradores, permanecendo por registar o valor desses impostos que se encontrava por cobrar no início e no final do ano, o

das liquidações que não foram cobradas, o das anulações e o dos reembolsos emitidos mas que ainda não tivessem sido pagos.

Apenas foi possível indicar, no ponto 4.4.2.3 do relatório da CGE, os saldos transitados de 1996 e para 1998, relativos às liquidações de IR e de IVA em fase de execução fiscal, que cresceram 30% em 1997 (de 659,4 para 858,3 milhões de contos), quando no ano anterior já tinham aumentado 35%.

O crescimento das dívidas em execução fiscal tem vindo a assumir contornos preocupantes e deve ser tido em conta, nomeadamente, quando no ponto 4.4.2.2 do relatório da CGE (intitulado de "eficiência fiscal") se evidencia a recuperação de 79,2 milhões de contos de dívidas de IR e de IVA em execução fiscal, até porque esta cobrança se encontra fortemente influenciada pela regularização de dívidas através do regime excepcional criado pelo Decreto-Lei nº 124/96 de 10 de Agosto.

Segundo dados comunicados pela DGCI, à Dívida Potencial de IR e de IVA (DPIRVA) em execução fiscal e relativa a 1997, corresponderam 991,7 milhões de contos registados em processos executivos transitados de 1996 (66,5%) ou instaurados em 1997 (33,5%); 86,5% desta dívida não foi regularizada em 1997 e transitou para 1998, enquanto a cobrança obtida em 1997 apenas correspondeu a 8% da quantia devida e os restantes 54,2 milhões foram anulados ou extintos por outros motivos.

Encontrando-se consciente da realidade descrita, o Tribunal de Contas determinou uma auditoria à área da DGCI relativa às execuções fiscais, tendo por objecto serviços locais da DGCI responsáveis por processos de execução fiscal a liquidações não pagas durante prazos de cobrança voluntária findos em 1997; dos resultados dessa acção se dará conta no ponto 3.2.6 do presente Parecer.

Nas alegações proferidas sobre este assunto, a DGCI esclarece que a situação da dívida e do processamento das principais receitas ficará resolvida definitivamente no decorrer do ano 2000 e provisoriamente em 1999, logo que a Direcção-Geral de Informática e de Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA) entregar a respectiva aplicação de informação da grande base de dados do Sistema de Execuções Fiscais (SEF) que em 1999 já se encontra em teste em cinco repartições e vai entrar em produção antes do final do ano; nesta medida, a DGCI espera poder introduzir as liquidações e as respectivas dívidas pendentes para as respectivas Contas entre 1999 e 2000.

A DGO alega que, a afirmação do Tribunal quanto à não inclusão na CGE da informação sobre o processamento das principais receitas não se lhe afigura totalmente correcta para o caso do IVA e que só a falta de resposta dos serviços administradores a tem impedido de desenvolver exaustivamente a questão no Relatório da Conta.

O Tribunal de Contas esclarece que a crítica sobre a não inclusão do processamento das principais receitas na CGE se refere à inexistência de sistema processador que registe de forma exaustiva a emissão e a anulação dessas receitas, não ignorando que os documentos para cobrança virtual de IVA que foram entregues aos tesoureiros continuaram a ser

registados como liquidações na CGE até à respectiva cobrança ou anulação (mas nem mesmo estas receitas são registadas pela liquidação mas por serem entregues aos caixas os documentos para cobrança das mesmas); a inexistência do referido sistema também não pode ser suprida (mas apenas minorada) pelo desenvolvimento (que nunca pode ser exaustivo) desta questão no Relatório da Conta com base em informação fornecida pelos serviços administradores, os quais até à data, têm sido incapazes de fornecer valores que, em termos globais, sejam fiáveis e consistentes.

Para concluir a análise ao modelo de contabilização nas tabelas das DDF, apresenta-se o quadro seguinte, através do qual se discriminam as receitas orçamentais (e reposições abatidas nos pagamentos) por áreas distritais, mas em função da estrutura das tabelas locais, aquela que o Tribunal entende ser, sem prejuízo da crítica à crescente insuficiência da informação veiculada nas tabelas e na CGE, a que melhor reflecte a realidade, autonomizando o ciclo da receita virtual e assimilando a receita eventual a mera componente da receita cobrada.

Os valores registados nas tabelas e constantes do quadro merecem ainda os seguintes comentários:

- em 1997, verificou-se uma diminuição de 26 milhões de contos no valor dos documentos na posse dos tesoureiros e relativos a receitas orçamentais por regularizar, os quais no final do ano ainda valiam 432 milhões de contos (85% dos quais afectos a liquidações de IVA e de juros);
- à receita potencial gerada pela liquidação de receitas virtuais corresponderam 485 milhões de contos, 458 dos quais resultantes de liquidações efectuadas em anos anteriores que não foram regularizadas até 1997 (94,5%) e os restantes 27 milhões relativos a liquidações efectuadas nesse ano (5,5%); só 11% desta receita potencial foi regularizada em 1997, através da cobrança de 25 milhões de contos e da anulação de 28 milhões;
- a cobrança virtual representou apenas 1,8% da receita cobrada pelas TFP que ascendeu a 1374 milhões de contos, 11 dos quais relativos a reposições abatidas; este montante foi ainda reduzido em 2 milhões devido a anulações de cobrança por pagamento de reembolsos e restituições.

DESIGNAÇÃO DA ÁREA	SALDO EM 01.01.97	LIQUIDAÇÃO VIRTUAL[2]	COBRANÇA VIRTUAL	ANULAÇÕES	SALDO EM 31.12.97	RECEITA EVENTUAL	RECEITA ILIQUIDA	ANULAÇÕES DE COBRANÇA	RECEITA LIQUIDA
DDF de AVEIRO	22.193.744.612,10	867.962.309,00	1.260.227.212,00	1.292.385.615,10	20.509.094.094,00	61.338.015.022,50	62.598.242.234,50	53.036.091,00	62.545.206.143,50
DDF de BEJA	1.994.819.017,20	98.541.241,00	149.936.861,00	78.966.277,00	1.864.457.120,20	7.733.934.585,00	7.883.871.446,00	14.283.674,00	7.869.587.772,00
DDF de BRAGA	29.336.255.145,10	457.922.122,00	1.302.192.716,50	412.121.553,70	28.079.862.996,90	45.074.701.068,50	46.376.893.785,00	29.481.585,00	46.347.412.200,00
DDF de BRAGANÇA	591.517.229,00	34.741.629,00	93.629.160,00	30.547.143,00	502.082.555,00	4.414.153.828,50	4.507.782.988,50	1.992.965,00	4.505.790.023,50
DDF de CASTELO BRANCO	2.913.465.670,50	125.966.882,00	308.784.178,00	131.446.862,00	2.599.201.512,50	9.427.995.591,00	9.736.779.769,00	12.452.882,00	9.724.326.887,00
DDF de COIMBRA	9.020.819.523,80	440.850.337,60	996.552.800,50	352.757.796,30	8.112.359.264,60	30.643.581.959,00	31.640.134.759,50	104.608.561,00	31.535.526.198,50
DDF de ÉVORA	1.680.568.788,50	170.520.269,00	288.720.331,00	59.001.602,00	1.503.367.124,50	11.259.437.638,50	11.548.157.969,50	8.239.316,00	11.539.918.653,50
DDF de FARO	16.732.084.518,90	766.073.146,00	1.346.845.870,00	495.930.996,00	15.655.380.798,90	26.243.511.271,00	27.590.357.141,00	59.903.193,50	27.530.453.947,50
DDF da GUARDA	2.461.401.519,80	97.689.033,00	135.240.598,00	83.068.663,00	2.340.781.291,80	5.211.555.294,50	5.346.795.892,50	8.948.560,00	5.337.847.332,50
DDF de LEIRIA	11.588.336.983,20	451.921.541,90	992.359.236,00	356.875.865,30	10.691.023.423,80	29.270.996.549,50	30.263.355.785,50	28.936.065,00	30.234.419.720,50
DDF de LISBOA	199.199.722.306,40	18.473.679.394,50	8.665.471.705,50	19.341.724.510,50	189.666.205.484,90	798.889.774.482,00	807.555.246.187,50	1.238.559.325,00	806.316.686.862,50
DDF de PORTALEGRE	1.877.153.571,80	74.666.019,50	212.962.786,50	138.679.000,00	1.600.177.804,80	6.108.072.726,00	6.321.035.512,50	3.250.833,00	6.317.784.679,50
DDF do PORTO	94.263.232.563,50	3.077.388.522,00	4.883.473.768,00	3.567.045.453,50	88.890.101.864,00	178.832.541.754,00	183.716.015.522,00	452.134.943,00	183.263.880.579,00
DDF de SANTARÉM	16.699.781.368,70	463.900.719,30	1.307.706.569,00	393.264.765,30	15.462.710.753,70	25.369.772.496,50	26.677.479.065,50	40.659.812,00	26.636.819.253,50
DDF de SETÚBAL	37.195.244.809,00	712.144.956,50	1.977.617.050,50	692.691.891,50	35.237.080.823,50	66.915.335.447,50	68.892.952.498,00	38.746.435,00	68.854.206.063,00
DDF de VIANA DO CASTELO	3.130.790.683,00	86.448.475,00	273.939.396,50	73.483.946,50	2.869.815.815,00	8.076.011.662,00	8.349.951.058,50	6.344.492,00	8.343.606.566,50
DDF de VILA REAL	2.398.791.778,50	222.142.065,50	369.943.535,00	158.677.832,50	2.092.312.476,50	6.359.897.912,00	6.729.841.447,00	11.618.799,00	6.718.222.648,00
DDF de VISEU	4.629.456.081,80	187.434.961,00	466.486.772,00	103.888.072,80	4.246.516.198,00	14.805.862.000,50	15.272.348.772,50	34.059.957,00	15.238.288.815,50
DDF de ANGRA DO HEROÍSMO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	454.249.459,50	454.249.459,50	0,00	454.249.459,50
DDF do FUNCHAL	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.382.656.233,00	1.382.656.233,00	0,00	1.382.656.233,00
DDF da HORTA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	51.376.715,00	51.376.715,00	0,00	51.376.715,00
DDF de PONTA DELGADA	129.595,00	0,00	11.875,00	0,00	117.720,00	451.258.424,00	451.270.299,00	0,00	451.270.299,00
Totais das Tabelas	**457.907.315.765,80**	**26.809.993.623,80**	**25.032.102.421,00**	**27.762.557.846,00**	**431.922.649.122,60**	**1.338.314.692.120,00**	**1.363.346.794.541,00**	**2.147.257.488,50**	**1.361.199.537.052,50**

[2] Conforme designação utilizada na estrutura das tabelas locais, a qual deve ser entendida como "liquidação de receitas virtuais"

Sobre as anulações de cobrança cabe referir que o registo do pagamento dos reembolsos continua a ser considerado insuficiente pelo Tribunal de Contas que tem defendido o registo dos reembolsos pela emissão dos mesmos por parte dos serviços competentes para esse efeito, até porque o procedimento utilizado, podendo ser definido como cópia desfasada da contabilidade do Tesouro, nada permite conferir sobre a validade dos pagamentos nem apurar quanto aos reembolsos emitidos que se encontrem por pagar.

Sobre esta questão, a DGCI, no âmbito do contraditório, vem informar que nas tabelas de 1999 foi já introduzida uma coluna para os reembolsos e restituições emitidos e outra para os pagos, tornando possível o consequente cálculo da receita líquida numa perspectiva económica versus financeira; espera também que tal aplicação esteja concluída e implementada no final de 1999, com vista à recuperação da informação desse ano, referindo ainda estar essa aplicação correlacionada com outra destinada à centralização da emissão dos reembolsos em três pólos, IR, IVA e restantes impostos, cuja conclusão apenas deverá ocorrer em Janeiro de 2000.

Através destas aplicações, a DGCI espera contemplar os reembolsos emitidos a partir da Conta de 1999, no caso do IR e do IVA, e da Conta de 2000 para os restantes impostos.

O Tribunal entende que, como reembolso emitido, deve ser registado o resultado de procedimento similar à liquidação da receita ou seja, a determinação formal do valor a reembolsar pelo serviço competente para esse efeito (no pressuposto de que essa determinação foi precedida por confirmação da cobrança da receita, desse recebimento ser indevido ou excessivo e da devolução ter sido devidamente autorizada pelo responsável pelas verificações indicadas); sempre que se verifique que um reembolso registado como emitido nas circunstâncias descritas venha a ser anulado sem que tenha sido pago, o respectivo valor deve ser deduzido aos restantes reembolsos registados como emitidos; as datas de emissão e de anulação de reembolsos devem corresponder às da produção dos actos formais similares aos relativos à liquidação e anulação de receitas.

A existência de informação sobre reembolsos emitidos (deduzidos dos anulados) e pagos nas tabelas não é suficiente, só por si, para avaliar da fiabilidade e consistência dos valores reembolsados, uma vez que seria necessário, tal como para as receitas, um sistema que promovesse a conciliação integral entre emissões e pagamentos, o que implicaria o apuramento sistemático e exaustivo dos reembolsos por pagar (saldos).

Por sua vez, a DGO julga definitivamente esclarecida a observação do Tribunal quanto aos reembolsos emitidos e pagos pois entende ser pacífico que, sendo a CGE feita numa óptica de caixa, ou seja, de entrada e saída de fundos na tesouraria do Estado, só interessam, para efeito do cálculo da receita líquida, os reembolsos pagos.

A defesa deste critério, por parte da DGO, continua a ser vista pelo Tribunal com alguma perplexidade uma vez que, aparentemente, dele resultaria o apuramento de uma receita líquida distinta da que tem sido inscrita na CGE, uma vez que esta se encontra afectada por inúmeras operações escriturais desfasadas da correspondente movimentação de fundos, das quais são exemplo :

- as deduções destinadas às regiões autónomas e às autarquias que são abatidas às receitas antes das respectivas saídas de fundos para as entidades beneficiárias das mesmas;
- as operações de encerramento da CGE por transferência dos saldos de receitas consignadas do próprio ano para o ano seguinte, os quais são sucessivamente abatidos e acrescidos às receitas orçamentais sem que a esses movimentos correspondam saídas ou entradas de fundos da tesouraria do Estado ou por antecipação de reposições não abatidas cobradas no ano seguinte para reposições abatidas do próprio ano (quando os respectivos fundos ainda não se encontram recebidos);
- as receitas efectivas e não efectivas que são registadas em resultado do período complementar quando os correspondentes fundos ainda não deram entrada na tesouraria do Estado.

O registo dos reembolsos assume especial importância quando se têm vindo a detectar factos reveladores da falta de controlo sobre as anulações de cobrança através do modelo de contabilização destas nas tabelas, na CGE e na contabilidade do Tesouro, uma vez que, através dos sistemas de registo, não se consegue determinar

- se a cobrança a anular foi efectivamente recebida e registada;
- se à anulação corresponde a emissão do respectivo reembolso;
- se o reembolso emitido veio a ser anulado ou permanece por pagar;
- se o pagamento do reembolso foi correcto.

Quanto ao controlo das anulações de cobrança deve ainda assinalar-se a existência de contas bancárias que não estão integradas na tesouraria do Estado e são utilizadas por serviços administradores de receitas, para depositar reembolsos cativados às entidades a reembolsar para pagamento de receitas devidas por estas; na contabilidade do Tesouro, o reembolso será registado como pago assim que se torne efectivo o depósito do meio de pagamento na conta bancária do serviço que o cativou, podendo o respectivo valor não ser utilizado no pagamento da dívida ou só parcialmente o ser e permanecer (ou não) nessa conta bancária sem que o facto esteja sujeito a controlo.

Solicitada a pronunciar-se sobre o texto do Parecer relativo a esta área, a DGT informa ter contactado a DGCI em Maio de 1999, no sentido de serem criadas contas no Tesouro da responsabilidade dos Chefes das Repartições de Finanças.

Por sua vez, a DGCI define a centralização da emissão das restituições por iniciativa das RF como outra das actuais preocupações, dada a natureza crítica da existência de contas bancárias fora do circuito da tesouraria do Estado, afirmando ainda estar a fazer todos os esforços no sentido de debelar rapidamente essa situação, se possível até Janeiro de 2000.

3.2.5.2 – Comparação entre os valores das tabelas e os valores dos respectivos balancetes da DGO

Caracterizado o modelo de contabilização das receitas orçamentais nas tabelas das DDF e na CGE, conclui-se que a comparação mais relevante que pode ser efectuada entre a informação constante dos dois registos é relativa às receitas cobradas (sem nestas se considerarem as anulações de cobrança por reembolsos ou restituições pagas), a qual não revelou desvios em termos globais.

Quanto à informação relativa à situação dos documentos de cobrança virtual na posse dos tesoureiros, também não se verificaram desvios no movimento relativo a 1997, apenas se mantendo, nos saldos finais, as diferenças verificadas nas receitas por cobrar no início do ano.

A manutenção destes desvios é mais uma consequência da inadequação do modelo de contabilização ainda vigente aos fins que teoricamente visa prosseguir; cada vez é menos compreensível a existência de uma aplicação informática na DGCI destinada ao registo da movimentação das receitas virtuais e à cobrança das restantes receitas orçamentais nas TFP e de uma outra aplicação na DGO que regista idêntica informação (embora agregada por DDF), apenas se verificando desvios por lapso de uma das entidades no registo dos dados e pela dificuldade manifestada por ambas as aplicações em detectar e corrigir os erros de forma concertada.

Nas alegações proferidas sobre este ponto, a DGCI, concordando com a essência do que o Tribunal refere sobre o assunto, salienta que,

> *"...cada vez faz menos sentido a existência de dois centros de controlo com sistemas de alimentação manual (DGO e DF), o que, no caso de divergências, levanta de imediato dúvidas sobre a fiabilidade dos dois sistemas, com prejuízo, naturalmente, para o sistema das entidades administradoras (DF). Espera-se ultrapassar este modelo com a transferência automática de informação do Sistema de Contabilização de Receitas (SCR) da DGCI para a DGO, por intermédio do SGR.*
>
> *Este evento deverá ocorrer até final do presente ano, mesmo experimentalmente, eliminando intervenções manuais que conduzem sempre a incertezas quanto à veracidade e responsabilidade pela recolha e titularidade da informação.*
>
> *Espera-se que nessa altura todos os departamentos falem a mesma linguagem, com base nos mesmos conceitos e códigos de diálogo".*

Os desvios verificados em termos globais e por área fiscal (DDF), nos saldos de receitas virtuais por cobrar, entre os valores registados nas tabelas das DDF e os apresentados na CGE (em 31/12/96, 1/1/97 e 31/12/97) constam do quadro seguidamente apresentado:

DESIGNAÇÃO DA ÁREA	Desvios na Receita por Cobrar em 31/12/96	Alterações na Receita por Cobrar das Tabelas entre 31/12/96 e 1/1/97	Desvios na Receita por Cobrar em 1/1/97 e 31/12/97
DDF de AVEIRO	-14.879.986,00	0,00	-14.879.986,00
DDF de BEJA	-301.300,00	0,00	-301.300,00
DDF de BRAGA	-2.655.015,00	0,00	-2.655.015,00
DDF de BRAGANÇA	0,00	0,00	0,00
DDF de CASTELO BRANCO	0,00	0,00	0,00
DDF de COIMBRA	-80.777,00	0,00	-80.777,00
DDF de ÉVORA	0,00	0,00	0,00
DDF de FARO	0,00	0,00	0,00
DDF da GUARDA	-5.873,00	0,00	-5.873,00
DDF de LEIRIA	0,00	0,00	0,00
DDF de LISBOA	-46.226.478,00	-28,00	-46.226.506,00
DDF de PORTALEGRE	-65.280,00	0,00	-65.280,00
DDF do PORTO	-8.594.883,00	0,00	-8.594.883,00
DDF de SANTARÉM	-340.024,00	0,00	-340.024,00
DDF de SETÚBAL	-361.990,00	0,00	-361.990,00
DDF de VIANA DO CASTELO	-234.116,00	0,00	-234.116,00
DDF de VILA REAL	0,00	0,00	0,00
DDF de VISEU	-12.962,00	-3.514,00	-16.476,00
DDF de ANGRA DO HEROÍSMO	0,00	0,00	0,00
DDF do FUNCHAL	-5.768.678,00	-400.045,00	-6.168.723,00
DDF da HORTA	0,00	0,00	0,00
DDF de PONTA DELGADA	0,00	0,00	0,00
Diferencial = Tabelas - CGE	**-79.527.362,00**	**-403.587,00**	**-79.930.949,00**

À semelhança de anos anteriores e como o quadro anterior evidencia, voltaram a verificar-se alterações nos saldos iniciais das tabelas das DDF face aos saldos finais apurados nas tabelas do ano anterior, nomeadamente, nas tabelas da DDF de Lisboa, de Viseu e do Funchal.

O Tribunal de Contas continua a criticar esta prática por ser tecnicamente incorrecta e a considerar que os saldos das tabelas não deviam ser alterados depois dos prazos concedidos pela DGO (e pelo próprio Tribunal) para apresentação dessas tabelas, devendo quaisquer correcções dos respectivos saldos ser efectuadas nas tabelas do ano seguinte por lançamentos a débito (em liquidações) e/ou a crédito (em anulações).

Nas alegações a esta questão, a DGCI diz estranhar os desvios verificados nos saldos iniciais referindo que esses saldos teriam sido automaticamente transferidos dos saldos finais do ano anterior e que teriam sido dadas instruções rigorosas a todos os serviços para não efectuarem correcções para além da data definida pela DGO; informa ainda ir novamente solicitar esclarecimentos às DDF e adianta que estes desvios irão cessar assim que a nova aplicação para contabilização da receita da DGCI estiver disponível, na medida em que, centralmente, serão impedidos registos para além de uma data pré-determinada.

Já considerando as referidas alterações, verificou-se um excesso global de 79.930.949$00 no valor dos saldos iniciais e finais (receitas por cobrar em 1/1 e 31/12/97) da CGE face aos das tabelas das DDF.

Dado que a generalidade dos lapsos repercutidos nos saldos (receitas por cobrar) como desvios verificados entre tabelas e CGE se voltou a manter em 1997, prolongando uma situação que tem merecido repetidas críticas do Tribunal de Contas, apresenta-se no quadro que encerra o presente ponto a discriminação dos desvios apurados no final de 1997, entre tabelas e CGE, por classificação económica das receitas para as quais esses desvios se verificam.

Tal como se referiu quando foi apresentado um quadro similar no Parecer sobre a CGE anterior, espera o Tribunal que a divulgação destes elementos permita finalmente a eliminação dos referidos desvios, considerando para o efeito ser necessário que:

- nos saldos iniciais de 1998 não se venha a verificar qualquer alteração face aos saldos finais de 1997, nas tabelas das DDF e na da DGAIEC;
- as correcções que se mostrem necessárias sejam efectuadas por débito e/ou crédito nas tabelas e/ou CGE que apresentem valores errados ou, na realidade, já inexistentes.

Deve referir-se que para além dos desvios verificados, parte dos saldos comuns a tabelas e CGE se têm vindo a manter indefinidamente sem ser cobrados nem anulados, sendo nalguns casos claramente valores residuais de receitas cuja cobrança já não será possível ou o resultado de lapsos de escrituração que permanecem por corrigir.

Para além das receitas para as quais se verificam os desvios, o quadro apresenta ainda os valores totais dos saldos das tabelas e da CGE, por capítulos e classes da classificação económica, de acordo com a sua distribuição entre DDF e DGAIEC.

Nas considerações relativas ao texto da presente área, a DGO declarou que a eliminação dos desvios nos saldos entre as tabelas das DDF e a CGE passaria pelo levantamento exaustivo dos documentos à guarda dos tesoureiros, pela sua avaliação e pela feitura dos acertos que se mostrem necessários, defendendo ainda, para o futuro, a compatibilização dos sistemas informáticos e adiantando julgar esta questão ultrapassada com a implementação dos novos sistemas subjacentes à RAFE, desde que as entidades se abstenham de efectuar movimentos posteriores ao encerramento definitivo da CGE.

O Tribunal continua a considerar que o levantamento exaustivo dos documentos é praticamente inexequível sem uma dotação prévia, suficiente e generalizada de meios informáticos às tesourarias, pelo que continua a recomendar a solução anteriormente proposta para eliminar os desvios.

DESIGNAÇÃO	Saldo em 31/12/97 nas tabelas das DDF	Saldo em 31/12/97 na tabela da DGA	Saldo em 31/12/97 nas tabelas das DDF e da DGA	Saldo em 31/12/97 na CGE relativo às DDF	Saldo em 31/12/97 na CGE relativo à DGA	Saldo em 31/12/97 na CGE relativo às DDF e à DGA	Diferencial no Saldo em 31/12/97 =Tabelas DDF-CGE	Diferencial no Saldo em 31/12/97 =Tabela DGA-CGE	Diferencial no Saldo em 31/12/97 =Tabelas - CGE
IMPOSTOS DIRECTOS	**49.518.838.963,60**	**79.500,00**	**49.518.918.463,60**	**49.523.249.425,60**	**79.500,00**	**49.523.328.925,60**	**-4.410.462,00**	**0,00**	**-4.410.462,00**
Imposto sobre Sucessões e Doações	9.532.771.428,50	0,00	9.532.771.428,50	9.533.546.536,50	0,00	9.533.546.536,50	-775.108,00	0,00	-775.108,00
Imposto Abolidos pelos DL 442-A e B/88	37.052.974.790,30	0,00	37.052.974.790,30	37.056.580.420,30	0,00	37.056.580.420,30	-3.605.630,00	0,00	-3.605.630,00
Impostos Directos Diversos	2.933.092.744,80	0,00	2.933.092.744,80	2.933.122.468,80	0,00	2.933.122.468,80	-29.724,00	0,00	-29.724,00
IMPOSTOS INDIRECTOS	**296.577.511.591,00**	**45.921.886.212,00**	**342.499.397.803,00**	**296.645.698.069,00**	**45.937.953.636,00**	**342.583.651.705,00**	**-68.186.478,00**	**-16.067.424,00**	**-84.253.902,00**
Direitos de Importação	0,00	116.849.481,00	116.849.481,00	0,00	116.922.766,00	116.922.766,00	0,00	-73.285,00	-73.285,00
Imposto sobre o Valor Acrescentado	283.601.469.107,50	13.437.165.830,00	297.038.634.937,50	283.669.167.179,50	13.451.002.508,00	297.120.169.687,50	-67.698.072,00	-13.836.678,00	-81.534.750,00
Imposto de Consumo sobre Bebidas Alcoólicas	640.991.082,00	8.733.978.993,00	9.374.970.075,00	640.991.082,00	8.735.890.744,00	9.376.881.826,00	0,00	-1.911.751,00	-1.911.751,00
Imposto de Selo	357.202.228,40	6.654.543,00	363.856.771,40	357.577.444,40	6.667.398,00	364.244.842,40	-375.216,00	-12.855,00	-388.071,00
Imposto Rodoviário: De Circulação	0,00	0,00	0,00	81.074,00	0,00	81.074,00	-81.074,00	0,00	-81.074,00
Imposto Rodoviário: De Compensação	0,00	0,00	0,00	32.116,00	0,00	32.116,00	-32.116,00	0,00	-32.116,00
Impostos Indirectos Diversos	11.883.782.063,10	281.266.574,00	12.165.048.637,10	11.883.782.063,10	281.499.429,00	12.165.281.492,10	0,00	-232.855,00	-232.855,00
TAXAS, MULTAS E OUTRAS PENALIDADES	**84.520.778.025,30**	**235.697.104,00**	**84.756.475.129,30**	**84.522.192.681,30**	**235.754.604,00**	**84.757.947.285,30**	**-1.414.656,00**	**-57.500,00**	**-1.472.156,00**
Taxas Diversas	20.463.626,30	0,00	20.463.626,30	20.677.451,30	0,00	20.677.451,30	-213.825,00	0,00	-213.825,00
Juros de Mora	84.268.969.716,30	235.244.662,00	84.504.214.378,30	84.266.523.180,30	235.244.662,00	84.501.767.842,30	2.446.536,00	0,00	2.446.536,00
Taxa de Regularização de Cheques s/ Provisão	104.231.283,50	0,00	104.231.283,50	107.905.500,50	0,00	107.905.500,50	-3.674.217,00	0,00	-3.674.217,00
Multas e Penalidades Diversas	29.333.816,20	54.942,00	29.388.758,20	29.321.553,20	54.942,00	29.376.495,20	12.263,00	0,00	12.263,00
Coimas e Penalidades por Contra-Ordenações	56.967,00	397.500,00	454.467,00	42.380,00	455.000,00	497.380,00	14.587,00	-57.500,00	-42.913,00
RENDIMENTOS DA PROPRIEDADE	**91.125,00**	**379.593.869,00**	**379.684.994,00**	**92.542,00**	**379.593.869,00**	**379.686.411,00**	**-1.417,00**	**0,00**	**-1.417,00**
Juros - Inst.Créd.: Public., Equip. ou Particip.	4.510,00	0,00	4.510,00	1.742,00	0,00	1.742,00	2.768,00	0,00	2.768,00
Rendas de Terrenos: Outros Sectores	77.176,00	0,00	77.176,00	81.361,00	0,00	81.361,00	-4.185,00	0,00	-4.185,00
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	**13.062.260,20**	**0,00**	**13.062.260,20**	**13.062.260,20**	**0,00**	**13.062.260,20**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
VENDA DE BENS E SERVIÇOS CORRENTES	**47.145.353,10**	**11.353.577,00**	**58.498.930,10**	**46.916.191,10**	**11.360.677,00**	**58.276.868,10**	**229.162,00**	**-7.100,00**	**222.062,00**
Venda de Bens Não Duradouros: Public. e Impressos	5.658.987,40	4.425.296,00	10.084.283,40	5.453.272,40	4.432.396,00	9.885.668,40	**205.715,00**	**-7.100,00**	198.615,00
Venda de Bens Não Duradouros: Recursos Diversos	20.766.220,20	0,00	20.766.220,20	20.758.590,20	0,00	20.758.590,20	**7.630,00**	**0,00**	7.630,00
Serviços: Serviços Diversos	20.456.784,00	6.928.281,00	27.385.065,00	20.442.384,00	6.928.281,00	27.370.665,00	**14.400,00**	**0,00**	14.400,00
Rendas: Habitações	2.648,00	0,00	2.648,00	1.231,00	0,00	1.231,00	**1.417,00**	**0,00**	1.417,00
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
RECEITAS CORRENTES	**430.677.427.318,20**	**46.548.610.262,00**	**477.226.037.580,20**	**430.751.211.169,20**	**46.564.742.286,00**	**477.315.953.455,20**	**-73.783.851,00**	**-16.132.024,00**	**-89.915.875,00**
VENDA DE BENS DE INVESTIMENTO	**487.500,00**	**0,00**	**487.500,00**	**487.500,00**	**0,00**	**487.500,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	**39.807.643,90**	**161.519,00**	**39.969.162,90**	**39.807.643,90**	**161.519,00**	**39.969.162,90**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
Sociedades e Quase Sociedades Não Financeiras							0,00	0,00	
Empresas Públicas Equiparadas ou Participadas:							334.096,00	0,00	
- Cauções e Depósitos Perdidos	334.096,00	0,00	334.096,00	0,00	0,00	0,00	334.096,00	0,00	334.096,00
Empresas Privadas:							-334.096,00	0,00	
- Heranças Jacentes e Outros Val. Prescritos	0,00	161.519,00	161.519,00	0,00	151.143,00	151.143,00	0,00	10.376,00	10.376,00
- Cauções e Depósitos Perdidos	39.449.428,90	0,00	39.449.428,90	39.783.524,90	10.376,00	39.793.900,90	-334.096,00	-10.376,00	-344.472,00
ACTIVOS FINANCEIROS	**2.171.005,00**	**0,00**	**2.171.005,00**	**2.171.005,00**	**0,00**	**2.171.005,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
PASSIVOS FINANCEIROS	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
RECEITAS DE CAPITAL	**42.466.148,90**	**161.519,00**	**42.627.667,90**	**42.466.148,90**	**161.519,00**	**42.627.667,90**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
RECURSOS PRÓPRIOS COMUNITÁRIOS	**0,00**	**2.549.820.490,00**	**2.549.820.490,00**	**5.768.678,00**	**2.549.765.405,00**	**2.555.534.083,00**	**-5.768.678,00**	**55.085,00**	**-5.713.593,00**
Direitos Aduaneiros de Importação	0,00	1.981.386.172,00	1.981.386.172,00	5.293.532,00	1.981.331.087,00	1.986.624.619,00	**-5.293.532,00**	**55.085,00**	-5.238.447,00
Direitos Niveladores Agrícolas	0,00	568.399.613,00	568.399.613,00	475.146,00	568.399.613,00	568.874.759,00	**-475.146,00**	**0,00**	-475.146,00
REPOSIÇÕES	**136.951.003,50**	**0,00**	**136.951.003,50**	**137.353.902,50**	**0,00**	**137.353.902,50**	**-402.899,00**	**0,00**	**-402.899,00**
CONTAS DE ORDEM	**1.065.804.652,00**	**0,00**	**1.065.804.652,00**	**1.065.780.173,00**	**0,00**	**1.065.780.173,00**	**24.479,00**	**0,00**	**24.479,00**
EPAT - Junta Autónoma de Estradas	1.008.083.212,30	0,00	1.008.083.212,30	1.008.058.733,30	0,00	1.008.058.733,30	**24.479,00**	**0,00**	24.479,00
RECEITAS VIRTUAIS ORÇAMENTAIS	**431.922.649.122,60**	**49.098.592.271,00**	**481.021.241.393,60**	**432.002.580.071,60**	**49.114.669.210,00**	**481.117.249.281,60**	**-79.930.949,00**	**-16.076.939,00**	**-96.007.888,00**

3.2.5.3 – Análise da Contabilidade do Tesouro e sua comparação com os valores das tabelas

Em 1997, a actividade da Tesouraria do Estado continuou a ser registada pela Contabilidade do Tesouro (CT), num sistema revelador da posição de tesouraria, por contrapartida da movimentação relativa a terceiros e à execução de receitas ou despesas orçamentais, em função do lançamento do valor de cada operação nas contas do respectivo plano, cujo âmbito mais fielmente traduzisse as características do facto que originou a operação a contabilizar.

A estrutura destinada à arrecadação das cobranças registadas nas tabelas das DDF permaneceu constituída pelas TFP, pelas contas bancárias tituladas pela DGT e recebedoras ou centralizadoras dos fundos arrecadados nas referidas caixas, incluindo a conta corrente do Tesouro (CCT) no Banco de Portugal (BP), neste caso, como conta centralizadora de recebimentos; por meio da CCT no BP foi igualmente exercida uma função de caixa pagadora expressa pelo reembolso de receitas indevida ou excessivamente cobradas pelas TFP.

O fluxo de fundos inerente à estrutura descrita também não foi alterado, continuando as TFP a depositar os fundos arrecadados nas contas recebedoras, donde são transferidos para as respectivas contas centralizadoras e destas para a CCT no BP.

As receitas orçamentais (e reposições abatidas nos pagamentos) foram registadas na CT:

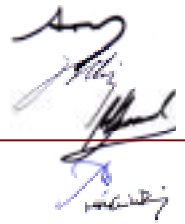
- por área principal (DGCI-DDF, DGCI-IVA, DGCI-IR, DGA e DGT) e, no caso específico desta área, também por 22 áreas distritais (DDF) e 375 locais (TFP), permitindo autonomizar as receitas afectas à área fiscal de cada caixa, apurar o valor das respectivas cobranças brutas e conciliar os valores obtidos pelos dois sistemas de registo (tabelas locais ou distritais e CT);
- passando a distinguir, em cada caixa (TFP neste caso), as receitas cobradas por Documento Único de Cobrança (DUC) das restantes, o que permitiu a conciliação parcial dos dois conjuntos, uma vez que as tabelas também passaram a distinguir as receitas cobradas por DUC (que em 1997 se resumiram a IRS, IRC e IVA) das outras receitas orçamentais (e das reposições abatidas).

Com base na informação disponível, foi possível comparar os valores das tabelas das DDF aos valores das respectivas TFP na CT, para os totais da receita obtida por DUC e da restante receita orçamental (e reposições abatidas), por área distrital e relativos à cobrança bruta; os resultados dessa comparação constam do quadro seguinte e demonstram que:

- foi conciliado o valor global das receitas orçamentais (e reposições abatidas) entre ambos os sistemas de registo, não se verificando quaisquer desvios;
- não foi conciliada a desagregação das receitas entre as que foram cobradas por DUC e as demais, podendo mesmo concluir-se, dada a generalização dos desvios, que não terá sido aplicado o mesmo critério de contabilização, particularmente, quanto à imputação de receitas acessórias (caso dos juros) a IR e IVA cobrados por DUC, as quais terão sido lançadas nas tabelas em rubricas sem explicitação de cobrança por DUC; esta não terá sido a única causa dos

desvios verificados, pois existem áreas com diferenças globais de sentido contrário ao gerado pela situação descrita.

Já os valores das anulações de cobrança (reembolsos e restituições) e da cobrança líquida só puderam ser conferidos pelos totais relativos à área das DDF, não se tendo verificado desvios, o que aliás, se deveria esperar porque, como já se referiu, os valores das anulações de cobrança se referem somente a importâncias já pagas que foram comunicadas pela DGT às respectivas áreas fiscais a nível local.



DDF	Tabelas			Contabilidade do Tesouro			Diferenciais		
	NÃO DUC	DUC	Total	NÃO DUC	DUC	Total	NÃO DUC	DUC	Total
AVEIRO	20.713.778.259,50	41.910.037.445,00	62.623.815.704,50	20.815.501.284,00	41.808.314.420,50	62.623.815.704,50	-101.723.024,50	101.723.024,50	0,00
BEJA	3.016.562.810,00	4.912.674.770,00	7.929.237.580,00	3.129.224.382,00	4.800.013.198,00	7.929.237.580,00	-112.661.572,00	112.661.572,00	0,00
BRAGA	15.919.401.056,00	30.474.936.682,00	46.394.337.738,00	17.021.219.504,00	29.373.118.234,00	46.394.337.738,00	-1.101.818.448,00	1.101.818.448,00	0,00
BRAGANÇA	2.439.085.293,50	2.076.678.344,00	4.515.763.637,50	2.430.027.104,00	2.085.736.533,50	4.515.763.637,50	9.058.189,50	-9.058.189,50	0,00
CASTELO BRANCO	4.483.723.201,50	5.287.203.815,00	9.770.927.016,50	4.468.254.042,50	5.302.672.974,00	9.770.927.016,50	15.469.159,00	-15.469.159,00	0,00
COIMBRA	16.596.774.686,50	15.097.060.652,00	31.693.835.338,50	16.628.835.456,50	15.064.999.882,00	31.693.835.338,50	-32.060.770,00	32.060.770,00	0,00
ÉVORA	5.739.222.779,50	6.043.871.062,00	11.783.093.841,50	5.945.457.240,50	5.837.636.601,00	11.783.093.841,50	-206.234.461,00	206.234.461,00	0,00
FARO	15.172.538.637,00	12.519.661.098,00	27.692.199.735,00	14.984.289.910,00	12.707.909.825,00	27.692.199.735,00	188.248.727,00	-188.248.727,00	0,00
GUARDA	2.706.149.235,50	2.645.557.258,00	5.351.706.493,50	2.727.379.523,50	2.624.326.970,00	5.351.706.493,50	-21.230.288,00	21.230.288,00	0,00
LEIRIA	10.427.191.731,50	19.852.143.894,00	30.279.335.625,50	10.831.034.737,50	19.448.300.888,00	30.279.335.625,50	-403.843.006,00	403.843.006,00	0,00
LISBOA	431.101.921.438,00	385.734.479.790,00	816.836.401.228,00	430.143.374.169,00	386.693.027.059,00	816.836.401.228,00	958.547.269,00	-958.547.269,00	0,00
PORTALEGRE	2.822.706.113,50	3.512.647.579,00	6.335.353.692,50	2.817.424.959,50	3.517.928.733,00	6.335.353.692,50	5.281.154,00	-5.281.154,00	0,00
PORTO	81.164.632.253,00	102.979.829.937,00	184.144.462.190,00	85.144.170.823,50	99.000.291.366,50	184.144.462.190,00	-3.979.538.570,50	3.979.538.570,50	0,00
SANTARÉM	10.753.721.917,50	16.011.758.492,00	26.765.480.409,50	10.884.369.140,00	15.881.111.269,50	26.765.480.409,50	-130.647.222,50	130.647.222,50	0,00
SETÚBAL	27.917.121.548,00	41.475.357.688,00	69.392.479.236,00	27.688.230.220,00	41.704.249.016,00	69.392.479.236,00	228.891.328,00	-228.891.328,00	0,00
VIANA DO CASTELO	4.354.237.731,50	4.007.352.380,00	8.361.590.111,50	4.337.599.124,50	4.023.990.987,00	8.361.590.111,50	16.638.607,00	-16.638.607,00	0,00
VILA REAL	3.392.703.735,00	3.348.445.815,00	6.741.149.550,00	3.375.469.899,00	3.365.679.651,00	6.741.149.550,00	17.233.836,00	-17.233.836,00	0,00
VISEU	6.174.136.435,50	9.109.754.179,00	15.283.890.614,50	6.196.019.851,50	9.087.870.763,00	15.283.890.614,50	-21.883.416,00	21.883.416,00	0,00
ANGRA DO HEROÍSMO	459.461.820,50	26.000,00	459.487.820,50	459.474.820,50	13.000,00	459.487.820,50	-13.000,00	13.000,00	0,00
FUNCHAL	1.042.980.305,00	351.797.059,00	1.394.777.364,00	1.044.007.995,00	350.769.369,00	1.394.777.364,00	-1.027.690,00	1.027.690,00	0,00
HORTA	52.841.139,00	190.570,00	53.031.709,00	52.841.139,00	190.570,00	53.031.709,00	0,00	0,00	0,00
PONTA DELGADA	457.181.187,00	129.941,00	457.311.128,00	457.181.187,00	129.941,00	457.311.128,00	0,00	0,00	0,00
Total	**666.908.073.314,00**	**707.351.594.450,00**	**1.374.259.667.764,00**	**671.581.386.513,00**	**702.678.281.251,00**	**1.374.259.667.764,00**	**-4.673.313.199,00**	**4.673.313.199,00**	**0,00**

Para avaliar da fiabilidade e consistência da CT relativa a esta área, o Tribunal entende que a análise a desenvolver não se deve limitar à comparação das receitas afectas às TFP com os valores constantes das tabelas das DDF, mas deve abranger toda a movimentação produzida pela respectiva estrutura, de forma a que essa movimentação possa ser:

- autonomizada da restante CT;
- desagregada por cada uma das áreas definida pela existência de um responsável financeiro próprio.

A viabilização desta análise permitiria controlar não apenas montantes arrecadados e depositados, mas também a classificação desses fundos (como orçamentais ou não orçamentais) e a consistência entre sistemas de registo a vários níveis de agregação, neste caso, por área local (TFP), distrital (DDF), principal (todas as DDF) e global (CGE).

Para a CGE de 1997 e pela primeira vez, foi possível satisfazer uma das condições essenciais à prossecução deste objectivo do Tribunal (que é extensivo às restantes áreas principais), através do recebimento, por via electrónica, da informação constante dos diários da CT e da subsequente sujeição desse conjunto de dados a tratamento informático, graças aos progressos conseguidos na ultrapassagem das dificuldades verificadas na transmissão dos dados ou na assimilação destes a sistemas compatíveis com os que se encontram à disposição dos técnicos do Tribunal.

Permaneceu no entanto a limitação inerente à própria estrutura da CT e resultante da existência de operações escriturais não identificativas da área que afectam, facto que dificulta a inclusão destas operações quando se pretende autonomizar a movimentação verificada nas TFP (total, por distrito ou por TFP) e incluída no mapa IV-3-B da CGE.

Continuaram também por resolver deficiências relativas:

- à falta de informação na CGE sobre a situação dos valores selados e dos documentos para cobrança de receitas não orçamentais na posse dos tesoureiros da fazenda pública;
- ao controlo da receita arrecadada por iniciativa dos contribuintes, sem processamento prévio de documento de cobrança ou outro tipo de controlo por parte dos serviços administradores das receitas cobradas;
- à falta de apresentação de contas de responsáveis pela gerência de caixas e contas bancárias do Tesouro;
- à não identificação das áreas a que serão afectos os valores (não orçamentais) recebidos por conta de outras tesourarias;
- à não conciliação dos valores recebidos por conta de outras tesourarias que deveriam ser integralmente regularizados antes do encerramento de cada CGE (mas não o são e no final de 1997 apresentam saldos de quase um milhão de contos por regularizar), através de operações escriturais efectuadas pelas áreas reclamantes desses valores para afectação destes às correspondentes receitas e demais recebimentos;

- à escrituração do pagamento de reembolsos como abatimento à cobrança nas tabelas das DDF (por informação dos serviços centrais da DGT) quando se deveria ter registado a emissão desses reembolsos pelos serviços administradores das receitas a reembolsar abatendo os reembolsos emitidos que tivessem sido anulados (por não terem sido pagos).

Quando instada a pronunciar-se sobre este ponto do Parecer, a DGT entendeu reafirmar ser da sua competência o controlo global dos fluxos financeiros movimentados pelas TFP, como caixas do Tesouro, assim como a contabilização das operações de tesouraria, por natureza, como responsável pelo controlo dos valores não orçamentais; adiantou ainda que, no contexto previamente definido, certifica que todos os valores cobrados pelas TFP são depositados nas contas bancárias do Tesouro abertas para o efeito e são devidamente registados na Contabilidade do Tesouro, em contas de operações de tesouraria, por natureza da receita e em valores globais, no caso da Receita do Estado; referiu também ser da DGO, a estrita responsabilidade pela coordenação da contabilização da Receita Orçamental, respectiva discriminação e reembolsos.

Relativamente às deficiências apontadas sobre a não identificação das áreas a que são afectos valores não orçamentais, a DGT informou não lhe ser possível desdobrar todas as contas de operações de tesouraria por entidade cobradora, devido às limitações da aplicação em que é efectuada a contabilidade do Tesouro; adiantou que tal situação seria ultrapassada quando as receitas de operações de tesouraria ou do Estado forem cobradas por DUC e controladas pelo Sistema de Controlo de Cobranças do Estado (SCCE) no qual ficam associadas à respectiva origem.

No que concerne à posição defendida pela DGT, o Tribunal entende não ser estritamente necessário o desdobramento integral das contas de terceiros por entidade cobradora para se conseguir autonomizar a movimentação integral afecta a uma determinada área, desde que este objectivo seja considerado na prévia definição dos diários da contabilidade do Tesouro (afectando cada área a diário(s) específico(s) da mesma).

Devido ao tratamento informático dos dados relativos à CT ter sido, pela primeira vez, directamente aplicado à informação remetida pela DGT (sem recurso a digitação de valores) foi necessário ensaiar novas metodologias a utilizar tendo em vista maximizar o aproveitamento das potencialidades desta inovação.

A realização destas acções permitiu testar a autonomização de três áreas locais que foram previamente seleccionadas, encontrando-se os respectivos resultados descritos no ponto 3.2.5.5.

3.2.5.4 – Análise do circuito financeiro de arrecadação de receitas e centralização de fundos

Através do recurso a elementos da CT foi possível analisar o processo de arrecadação de receitas pelas TFP e a sua centralização na conta corrente do Tesouro no BP.

A movimentação de fundos efectuada pelas TFP das áreas fiscais correspondentes a cada DDF foi registada da forma que seguidamente se descreve e se pode observar no quadro posteriormente apresentado:

- saldo inicial - os valores registados foram os transitados de 31/12/96;
- entradas de fundos;
- saídas de fundos;
- saldo final - os valores registados correspondem aos saldos nas TFP em 31/12/97.

O quadro apresenta ainda a discriminação das entradas de fundos pelas seguintes parcelas:

- Receita orçamental (RO) cobrada (valores definitivos);
- Reposições abatidas nos pagamentos (RAP) cobradas (valores definitivos);
- Outras entradas de fundos.

Esta última discriminação foi obtida a partir dos valores registados nas tabelas e na CGE como afectos à receita bruta (sem as deduções relativas aos reembolsos pagos) de RO e de RAP, cuja soma corresponde, por DDF, aos valores finais registados na CT como cobrança de Receita do Estado afecta às TFP das respectivas áreas.

Esta conferência foi possível a nível distrital (e também a nível local o seria), porque a desagregação das receitas inscritas na CT relativa a 1997 permitiu autonomizar as receitas orçamentais de cada DDF, apesar destas continuarem associadas às respectivas RAP (as quais não são receitas mas devoluções de despesas orçamentais indevidas), pois não se verificaram desvios entre os totais registados nas tabelas, CGE e CT.

Deve referir-se no entanto que os valores definitivos indicados no quadro não correspondem à classificação inicial das entradas de fundos nas TFP, na sequência da efectiva arrecadação das mesmas, mas já são o resultado da aplicação de um conjunto de subsequentes alterações, através de movimentos escriturais, como sejam as relativas a estornos, às deduções de pagamentos inválidos, conversões e valores recebidos noutras TFP por conta daquela a que devem ser afectos; se nestes movimentos ainda tivessem sido incluídas as deduções de reembolsos e restituições, os valores definitivos das receitas orçamentais corresponderiam a receitas líquidas em vez de brutas.

DESIGNAÇÃO DA ÁREA DAS TFP	SALDO EM 1/1/97	Receita orçamental cobrada	Reposições abatidas cobradas	Outras entradas de fundos	ENTRADAS DE FUNDOS	SAIDAS DE FUNDOS	SALDO EM 31/12/97
DDF de AVEIRO	781.382.208,00	62.598.242.234,50	25.573.470,00	8.043.903.049,00	70.667.718.753,50	69.902.958.536,50	1.546.142.425,00
DDF de BEJA	50.382.541,50	7.883.871.446,00	45.366.134,00	1.387.649.288,00	9.316.886.868,00	8.989.338.381,50	377.931.028,00
DDF de BRAGA	419.471.157,00	46.376.893.785,00	17.443.953,00	7.350.774.988,50	53.745.112.726,50	53.583.254.011,50	581.329.872,00
DDF de BRAGANÇA	95.260.948,00	4.507.782.988,50	7.980.649,00	1.058.118.769,50	5.573.882.407,00	5.623.472.080,00	45.671.275,00
DDF de CASTELO BRANCO	121.978.936,50	9.736.779.769,00	34.147.247,50	1.979.464.634,00	11.750.391.650,50	11.690.792.668,00	181.577.919,00
DDF de COIMBRA	359.421.568,50	31.640.134.759,50	53.700.579,00	4.936.215.856,00	36.630.051.194,50	36.524.655.982,00	464.816.781,00
DDF de ÉVORA	96.874.826,00	11.548.157.969,50	234.935.872,00	1.763.340.819,00	13.546.434.660,50	13.510.965.459,50	132.344.027,00
DDF de FARO	191.718.612,00	27.590.357.141,00	101.842.594,00	9.851.275.824,00	37.543.475.559,00	37.313.710.793,50	421.483.377,50
DDF da GUARDA	29.864.400,50	5.346.795.892,50	4.910.601,00	1.106.852.086,00	6.458.558.579,50	6.393.714.293,00	94.708.687,00
DDF de LEIRIA	359.756.192,00	30.263.355.785,50	15.979.840,00	5.600.342.714,00	35.879.678.339,50	35.815.250.344,00	424.184.187,50
DDF de LISBOA	13.021.658.720,50	807.555.246.187,50	9.281.155.040,50	88.042.527.390,00	904.878.928.618,00	899.165.275.140,00	18.735.312.198,50
DDF de PORTALEGRE	42.938.862,50	6.321.035.512,50	14.318.180,00	958.603.128,00	7.293.956.820,50	7.218.587.245,00	118.308.438,00
DDF do PORTO	4.740.632.132,50	183.716.015.522,00	428.446.668,00	47.103.943.201,00	231.248.405.391,00	231.483.288.384,00	4.505.749.139,50
DDF de SANTARÉM	275.359.897,00	26.677.479.065,50	88.001.344,00	4.415.837.271,00	31.181.317.680,50	30.919.208.849,00	537.468.728,50
DDF de SETÚBAL	341.588.143,50	68.892.952.498,00	499.526.738,00	11.551.634.152,00	80.944.113.388,00	79.242.474.680,50	2.043.226.851,00
DDF de VIANA DO CASTELO	107.877.231,00	8.349.951.058,50	11.639.053,00	1.940.626.541,00	10.302.216.652,50	10.257.612.719,50	152.481.164,00
DDF de VILA REAL	77.143.370,00	6.729.841.447,00	11.308.103,00	1.356.082.071,00	8.097.231.621,00	8.067.419.919,00	106.955.072,00
DDF de VISEU	132.317.232,50	15.272.348.772,50	11.541.842,00	2.959.657.390,00	18.243.548.004,50	18.065.577.734,00	310.287.503,00
DDF de ANGRA DO HEROÍSMO	51.875.320,00	454.249.459,50	5.238.361,00	4.324.785.130,50	4.784.272.951,00	4.791.772.148,00	44.376.123,00
DDF do FUNCHAL	48.918.651,00	1.382.656.233,00	12.121.131,00	25.931.883.640,00	27.326.661.004,00	27.293.999.049,00	81.580.606,00
DDF da HORTA	783.311,00	51.376.715,00	1.654.994,00	1.748.031.018,00	1.801.062.727,00	1.795.359.640,00	6.486.398,00
DDF de PONTA DELGADA	2.682.638,00	451.270.299,00	6.040.829,00	10.412.087.363,50	10.869.398.491,50	10.869.974.473,50	2.106.656,00
TOTAIS	**21.349.886.899,50**	**1.363.346.794.541,00**	**10.912.873.223,00**	**243.823.636.324,00**	**1.618.083.304.088,00**	**1.608.518.662.531,00**	**30.914.528.456,50**

Os valores apurados no quadro anterior merecem os seguintes comentários:

- só uma parte da receita orçamental cuja cobrança foi imputada a cada área distrital terá sido gerada nessa área, devido à progressiva generalização de alternativas ao pagamento na TFP da área fiscal em que o devedor se encontra domiciliado ou o bem tributável se encontra localizado;
- a quota relativa às TFP da área fiscal afecta à DDF de Lisboa continua a ultrapassar metade dos saldos (61%) e da movimentação de fundos total (56%); esta posição que é essencialmente suportada pela cobrança de receitas orçamentais, responsável por 89,2% das entradas de fundos nas TFP da DDF de Lisboa, acentua-se para essa cobrança (59,2% do total nacional) e atinge o extremo na das RAP (85%);
- em 1997 verificou-se um crescimento de 16,7% nas entradas de fundos nas TFP face ao ano anterior continuando a destacar-se, pela negativa, a evolução registada nas TFP da DDF de Beja (a única área das continentais que apresenta decréscimo, arrecadando menos 21,7% do que em 1996), enquanto a maior subida se regista para as TFP da DDF de Setúbal (que arrecadaram mais 25,8% do que no ano anterior); o valor dos recebimentos nas TFP da DDF de Lisboa cresceu 17,3%;
- a RO constituiu 84,3% do total das entradas de fundos depois de corrigidas, tendo sido as TFP da DDF de Lisboa a assegurarem a maior quota nos respectivos recebimentos (89,2%) e as TFP do Porto a menor (79,4%), à excepção das DDF insulares que apresentam todas quotas inferiores a 10% porque a generalidade das receitas arrecadadas revertem para as respectivas regiões autónomas não sendo incluídas na RO da CGE;
- os fundos detidos pelas TFP no final de 1997 cresceram 44,8% face aos saldos iniciais, evolução ligeiramente superior à verificada pelas TFP da DDF de Lisboa para as quais foram registados saldos finais superiores em 43,9% aos fundos detidos em 1/1/97.

A informação registada na CT quanto às contas recebedoras e centralizadoras das TFP permitiu concluir a análise da movimentação de fundos registada em 1997 pelo circuito de arrecadação de receitas nas TFP e a respectiva centralização para a conta corrente do tesouro no BP:

- apenas 1581,3 dos 1608,5 milhões de contos dos fundos registados na CT como saídos das TFP foram depositados nas contas recebedoras; a explicação para este desvio de 27,2 milhões de contos deve-se essencialmente à actividade das delegações da 15ª TFP de Lisboa e 4ª TFP do Porto na Junta do Crédito Público (JCP) na parte em que esta se traduziu em saídas no valor de 26,2 milhões a favor da conta da JCP no Tesouro.
- por sua vez, dos 1.574,4 milhões de contos saídos das contas recebedoras, 30 milhões foram para a delegação da 15ª TFP de Lisboa na JCP, 15,5 milhões foram directamente transferidos para a CCT no BP e só 1.528,9 milhões deram entrada nas respectivas contas centralizadoras, das quais foram transferidos 1.527 milhões para a CCT no BP; os saldos das contas recebedoras passaram de 16,6 milhões no início de 1997 para 23,4 milhões no final, enquanto os saldos das contas centralizadoras evoluíram de 15,4 para 17,2 milhões de contos.
- na conta corrente do Tesouro no BP:

- como conta centralizadora de recebimentos por transferência de outras contas bancárias do Tesouro, deram entrada os 1.542,5 milhões transferidos das contas recebedoras e centralizadoras;
- como caixa pagadora por operações de tesouraria, terá sido registado o pagamento de 2.147.257.488$50 dos reembolsos e restituições de receitas orçamentais solicitados pelas RF e TFP (que cresceram 17,6% face ao ano anterior), bem como a devolução de mais de 1,9 milhões de contos devido à anulação de cobranças e demais recebimentos não orçamentais.

- De acordo com os valores contabilizados pelo Tesouro, os 1.641,4 milhões de contos resultantes:
  - dos saldos transitados de 1996
    - nas TFP (21,3 milhões)
    - nas contas recebedoras (16,6)
    - nas contas centralizadoras (15,4)
  - das entradas de fundos nas TFP em 1997 (1618,1) deduzidas das provenientes da conta bancária afecta à 15ª TFP de Lisboa (30)
- encontravam-se no final do ano distribuídos da seguinte forma:
  - 30,9 milhões nas TFP (1,9% do total);
  - 23,4 milhões nas contas recebedoras das TFP (1,4%);
  - 17,3 milhões nas contas centralizadoras das TFP (1,1%);
  - 1.542,5 milhões na CCT no BP (94%) transferidos das contas recebedoras e centralizadoras;
  - 26,2 milhões (1,6%) foram destinados aos pagamentos efectuados pelas delegações da Junta do Crédito Público em funcionamento na 15ª TFP de Lisboa e na 4ª TFP do Porto;
  - o restante correspondeu a cobranças anuladas por invalidez dos respectivos meios de pagamento.

3.2.5.5 – Análise de unidades seleccionadas na Área das DDF

Analisado o circuito financeiro de arrecadação e centralização de fundos para a totalidade das TFP foi considerado útil estender a apreciação efectuada a unidades desse conjunto no sentido de evidenciar ou realçar algumas questões que a mera visão global necessariamente prejudica; para esse efeito foram seleccionadas a 3ª, 7ª e 8ª TFP de Lisboa (uma por já ter sido testada no ano anterior e as outras por corresponderem às áreas locais em que incidiu a auditoria às execuções fiscais).

Como objectivo desta análise pretendeu-se autonomizar a movimentação de fundos e subsequente movimentação escritural registadas na CT como afectas às áreas locais seleccionadas, tendo sido utilizada uma metodologia que incidiu sobre a informação constante

dos diários da CT previamente determinados como os utilizados (embora nem todos exclusivamente utilizados) para registar a actividade da área distrital composta pelas TFP da DDF de Lisboa.

A disponibilização dos dados por via electrónica tornou desnecessária a remessa de documentação de suporte (extractos, balancetes ou outros) e permitiu o tratamento informático sem necessidade de digitação prévia dos valores contabilizados na CT com substanciais ganhos de produtividade que só não tiveram maiores resultados para 1997, devido à necessidade de testar e ensaiar a metodologia a aplicar e a grande maioria dos procedimentos a efectuar.

Outra das alterações introduzidas na CT que vieram beneficiar o controlo dos registos consistiu na afectação de um diário específico para a movimentação corrente das TFP de cada área distrital (DDF) ou região autónoma; apenas as regularizações foram registadas em diários comuns a várias áreas, o que dificulta a identificação da área afectada por operações escriturais sobre contas indiferenciadas.

A metodologia aplicada teve como objectivo produzir um modelo similar ao do documento anexo da conta de dinheiro constante das instruções para elaboração das contas de responsabilidade dos tesoureiros da Fazenda Pública e que no Parecer sobre a CGE anterior foi elaborado para a 7ª TFP de Lisboa.

A principal inovação que foi introduzida consistiu em iniciar a progressiva adaptação desse modelo de forma a ser possível vir a obter a versão relativa a qualquer área local ou distrital e para a área total das DDF, a partir de uma rotina informática para tratamento dos dados registados pela CT.

O modelo ensaiado fornece informação relativa à movimentação de fundos (valores iniciais e alterações) verificada nas TFP seleccionadas e às operações escriturais (só alterações) realizadas sobre essa movimentação.

Os movimentos são ainda distinguidos como valores iniciais (os resultantes da classificação atribuída aos fundos no momento da respectiva arrecadação) ou alterações (os resultantes de operações escriturais que se compensem ou de desfasamentos no registo da movimentação de fundos), da conjugação dos quais resultam os valores finais.

Tiveram de ser admitidas as seguintes restrições:

- eliminação prévia dos erros cometidos pelos operadores do sistema informático que produz a CT através da inclusão das respectivas correcções na determinação dos valores iniciais;
- exclusão das operações escriturais envolvendo exclusivamente contas de terceiros não identificativas da área cuja movimentação afectam (esta exclusão não afecta o correcto e integral apuramento das disponibilidades nas TFP e contas bancárias recebedoras nem das respectivas receitas orçamentais e reposições abatidas);

- não inclusão das deduções devido ao pagamento de reembolsos e restituições (apesar de formalmente previstas) uma vez que a CT só as regista numa conta global e ainda não as afecta por área local nem distrital (sem a aplicação destas deduções o modelo fornece valores finais correspondentes às receitas brutas das tabelas em vez de ser às receitas líquidas).

Os valores foram obtidos através de pesquisas sucessivas e progressivamente exclusivas sobre os registos mensais:

- debitados nas contas de disponibilidades afectas às TFP e respectivas contrapartidas (classificação das entradas de fundos no momento da respectiva arrecadação);
- debitados e creditados nas contas de disponibilidades afectas às contas recebedoras das TFP e respectivas contrapartidas nas contas das TFP (depósitos nas contas recebedoras) ou noutras contas (restante movimentação nas contas recebedoras incluindo a anulação de valores depositados devido a recebimentos inválidos);
- creditados nas contas de receitas cobradas (por DUC ou não) e respectivas contrapartidas (operações escriturais relativas a alterações resultantes de estornos, conversões e valores recebidos noutras TFP).

Como resultado da acção efectuada são apresentados, no final do presente ponto, os mapas anuais relativos à CT de 1997 para cada uma das áreas seleccionadas, documentos cujo preenchimento foi sujeito à metodologia e restrições já referidas.

Esses mapas apresentam a movimentação de fundos de acordo com a classificação dada no momento da arrecadação (valores iniciais) e as alterações (meramente escriturais ou não) que foram aplicadas para efeito do apuramento definitivo da receita orçamental (e das reposições abatidas), das receitas de terceiros e das outras entradas de fundos.

É apresentada informação sobre o valor dos saldos transitados do período anterior e a transitar para o período seguinte e sobre a movimentação verificada no período (entradas e saídas de fundos).

Nas entradas de fundos são distinguidas:

- as receitas orçamentais cobradas por DUC das restantes, discriminando-se as alterações que as afectaram (dedução dos recebimentos inválidos e das conversões para receitas das autarquias ou das regiões autónomas, correcções entre fundos orçamentais e não orçamentais, acréscimo da receita arrecadada noutras TFP por conta das áreas seleccionadas);
- as receitas de terceiros, entre as quais as receitas para as regiões autónomas e as receitas autárquicas;
- as restantes entradas de fundos;

tendo ainda sido incluídos movimentos de compensação relativos:

- aos recebimentos que não se vieram a revelar válidos;

- aos valores recebidos noutras TFP por conta das TFP seleccionadas;
- aos reembolsos e restituições da área (formalmente considerados no modelo mas ainda não registados porque a CT não os autonomiza por áreas locais nem distritais).

As saídas de fundos destas TFP resumiram-se aos depósitos nas respectivas contas recebedoras que, neste modelo, são apresentados em função da restante movimentação nessas contas, tornando possível avaliar da consistência dos fluxos das caixas para as respectivas contas bancárias.

Foram apenas consideradas como alterações não escriturais com reflexo nos saldos (por não se compensarem entre si), os desfasamentos verificados, no início e no final do ano, no registo dos depósitos na conta recebedora entre a contabilidade da TFP (que a CT inicialmente considera) e a da instituição bancária em que essa conta se encontra a funcionar (aquela que a CT assume em termos definitivos); estes desvios têm a ver com a data de registo do movimento e também se vêm a compensar, só que de um ano para outro.

Contabilidade do Tesouro 1997 - 3.ª TFP de Lisboa - Mapa anual

DESIGNAÇÃO	VALORES INICIAIS	ALTERAÇÕES	VALORES FINAIS
SALDO DO PERÍODO ANTERIOR	1.088.588.350,00	0.00	1.088.588.350,00
RECEITA Cobrada paga na Tesouraria	19.810.855.669,50		19.810.855.669,50
Dedução da RECEITA paga por Meios Inválidos		-332.491,00	-332.491,00
Dedução de RECEITA para TERCEIROS (Conversões)		-651.081,00	-651.081,00
Correcções de TERCEIROS para RECEITA (Estornos)		686.748,00	686.748,00
Correcções de RECEITA para TERCEIROS (Estornos)		-7.375.249,50	-7.375.249,50
RECEITA Arrecadada noutras Tesourarias por conta Desta		22.358.342,00	22.358.342,00
Receita proveniente de NÃO DUC.....	19.810.855.669,50	14.686.268,50	19.825.541.938,00
RECEITA Cobrada paga na Tesouraria	13.807.809.467,00		13.807.809.467,00
Dedução da RECEITA paga por Meios Inválidos		-439.797,00	-439.797,00
Dedução de RECEITA para TERCEIROS (Conversões)			
Correcções de TERCEIROS para RECEITA (Estornos)			
Correcções de RECEITA para TERCEIROS (Estornos)			
RECEITA Arrecadada noutras Tesourarias por conta Desta			
Receita proveniente de DUC.....	13.807.809.467,00	-439.797,00	13.807.369.670,00
Dedução da RECEITA por Reembolsos e Restituições			
RECEITA ORÇAMENTAL e Reposições Abatidas	33.618.665.136,50	14.246.471,50	33.632.911.608,00
REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES			
REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA			
Receita para as Regiões Autónomas.....	0.00	0.00	0.00
CONTRIBUIÇÃO AUTÁRQUICA	220.259.223,00		220.259.223,00
CONTRIBUIÇÃO PREDIAL			
IMPOSTO sobre VEÍCULOS	62.268.283,00		62.268.283,00
IMPOSTO sobre TURISMO			
IMPOSTO de MAIS-VALIAS	2.621.523,00		2.621.523,00
SISA	483.740.622,00		483.740.622,00
IMPOSTOS DIRECTOS		651.081,00	651.081,00
IMPOSTOS INDIRECTOS			
Receita para as Autarquias.....	768.889.651,00	651.081,00	769.540.732,00
Receita para a IMPRENSA NACIONAL - CASA da MOEDA	6.527.113,00		6.527.113,00
RECEITA DE TERCEIROS	775.416.764,00	651.081,00	776.067.845,00
Receitas cobradas através dos tribunais tribut. de 1.ª inst.	64.741.486,00	-686.748,00	64.054.738,00
Execuções fiscais	3.031.632,00		3.031.632,00
Produto da venda de bens em execução fiscal			
Receitas de EXECUÇÕES FISCAIS	67.773.118,00	-686.748,00	67.086.370,00
Valores recebidos nesta TFP por conta de outras	60.886.347,00		60.886.347,00
Depósitos c/ ultramar	108,00		108,00
Depósitos de diversas proveniências	52.286.759,00		52.286.759,00
Depósito de sobras - n.º 5 do art.º 66.º do DL n.º 519-A1/79	26.184,00		26.184,00
Multas - Parte pertencente aos autuantes e denunciantes			
Depósitos c/ louvados			
Depósitos efectuados em cofres do Tesouro.....	52.313.051,00	0.00	52.313.051,00
Transf. do exterior - Diversos - CAMBIAIS a Regularizar			
Fundo para obras nos Açores pelo DL n.º 45885 de 24/08/64			
Fundo para equipamento militar			
Transferências do Exterior.....	0.00	0.00	0.00
Recursos Alheios no Tesouro - Outras Entidades - CAMBIAIS	88.597,00		88.597,00
Operações de regularização da escrita orçamental		7.375.249,50	7.375.249,50
Recursos alheios ao Tesouro.....	88.597,00	7.375.249,50	7.463.846,50

COFRE de PREVIDÊNCIA	776.644,00		776.644,00
OUTRAS ENTRADAS DE FUNDOS	181.837.757,00	6.688.501,50	188.526.258,50
Depósitos anulados por invalidez dos valores depositados		772.288,00	772.288,00
Valores Recebidos noutras TFP por conta desta		-22.358.342,00	-22.358.342,00
Reembolsos e restituições de valores arrecadados nas TFP			
MOVIMENTOS DE COMPENSAÇÃO	0.00	-21.586.054,00	-21.586.054,00
ENTRADAS DE FUNDOS	34.575.919.657,50	0.00	34.575.919.657,50
Saldo inicial *(SI)*	127.395.914,00		127.395.914,00
Depósitos provenientes da TFP*(D)=(AI)+(TC)+(OS-OE)+(SF-SI)*			
Outras entradas *(OE)*			
Anulações por invalidez de valores depositados *(AI)*	-772.288,00		-772.288,00
Transferências para a Conta Centralizadora *(TC)*	34.390.747.151,50		34.390.747.151,50
Outras saídas *(OS)*			
Saldo final *(SF)*	398.050.437,00	-231.138.434,00	166.912.003,00
DEPÓSITOS NA CONTA RECEBEDORA *(D)*	34.662.173.962,50	-231.138.434,00	34.431.035.528,50
OUTRAS SAÍDAS DE FUNDOS	0.00	0.00	0.00
CRÉDITO	34.662.173.962,50	-231.138.434,00	34.431.035.528,50
SALDO PARA O PERÍODO SEGUINTE	1.002.334.045,00	231.138.434,00	1.233.472.479,00

Contabilidade do Tesouro 1997 - 7.ª TFP de Lisboa - Mapa anual

DESIGNAÇÃO	VALORES INICIAIS	ALTERAÇÕES	VALORES FINAIS
SALDO DO PERÍODO ANTERIOR	87.807.393,00	285.250,00	88.092.643,00
RECEITA Cobrada paga na Tesouraria	16.758.026.619,00		16.758.026.619,00
Dedução da RECEITA paga por Meios Inválidos		-35.304,00	-35.304,00
Dedução de RECEITA para TERCEIROS (Conversões)		-64.849,00	-64.849,00
Correcções de TERCEIROS para RECEITA (Estornos)		10.000,00	10.000,00
Correcções de RECEITA para TERCEIROS (Estornos)		-741.675.299,50	-741.675.299,50
RECEITA Arrecadada noutras Tesourarias por conta Desta		6.320.244,00	6.320.244,00
Receita proveniente de NÃO DUC.....	16.758.026.619,00	-735.445.208,50	16.022.581.410,50
RECEITA Cobrada paga na Tesouraria	8.602.884.881,00		8.602.884.881,00
Dedução da RECEITA paga por Meios Inválidos		-2.392.725,00	-2.392.725,00
Dedução de RECEITA para TERCEIROS (Conversões)			
Correcções de TERCEIROS para RECEITA (Estornos)			
Correcções de RECEITA para TERCEIROS (Estornos)		963.147,00	963.147,00
RECEITA Arrecadada noutras Tesourarias por conta Desta			
Receita proveniente de DUC.....	8.602.884.881,00	-1.429.578,00	8.601.455.303,00
Dedução da RECEITA por Reembolsos e Restituições			
RECEITA ORÇAMENTAL e Reposições Abatidas	25.360.911.500,00	-736.874.786,50	24.624.036.713,50
REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES		3.909,00	3.909,00
REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA		60.940,00	60.940,00
Receita para as Regiões Autónomas.....	0.00	64.849,00	64.849,00
CONTRIBUIÇÃO AUTÁRQUICA	203.222.452,00	181.482,00	203.403.934,00
CONTRIBUIÇÃO PREDIAL			
IMPOSTO sobre VEÍCULOS	61.019.500,00	-1.300,00	61.018.200,00
IMPOSTO sobre TURISMO			
IMPOSTO de MAIS-VALIAS			
SISA	532.240.309,00	210.690,00	532.450.999,00
IMPOSTOS DIRECTOS		4.507,00	4.507,00
IMPOSTOS INDIRECTOS			
Receita para as Autarquias.....	796.482.261,00	395.379,00	796.877.640,00
Receita para a IMPRENSA NACIONAL - CASA da MOEDA	6.048.962,00		6.048.962,00
RECEITA DE TERCEIROS	802.531.223,00	460.228,00	802.991.451,00
Receitas cobradas através dos tribunais tribut. de 1.ª inst.	57.841.639,00	10.690.863,00	68.532.502,00
Execuções fiscais			
Produto da venda de bens em execução fiscal			
Receitas de EXECUÇÕES FISCAIS	57.841.639,00	10.690.863,00	68.532.502,00
Valores recebidos nesta TFP por conta de outras	40.445.570,00		40.445.570,00
Depósitos c/ ultramar	1.152,00		1.152,00
Depósitos de diversas proveniências	4.137.686,00	3.643,00	4.141.329,00
Depósito de sobras - n.º 5 do art.º 66.º do DL n.º 519-A1/79	24.413,00		24.413,00
Multas - Parte pertencente aos autuantes e denunciantes	2.500,00		2.500,00
Depósitos c/ louvados			
Depósitos efectuados em cofres do Tesouro.....	4.165.751,00	3.643,00	4.169.394,00
Transf. do exterior - Diversos - CAMBIAIS a Regularizar		16.774.958,00	16.774.958,00
Fundo para obras nos Açores pelo DL n.º 45885 de 24/08/64			
Fundo para equipamento militar		694.150.285,00	694.150.285,00
Transferências do Exterior.....	0.00	710.925.243,00	710.925.243,00
Recursos Alheios no Tesouro - Outras Entidades - CAMBIAIS	293.687.799,00		293.687.799,00
Operações de regularização da escrita orçamental		29.440.474,50	29.440.474,50
Recursos alheios ao Tesouro.....	293.687.799,00	29.440.474,50	323.128.273,50
COFRE de PREVIDÊNCIA	343.987,00		343.987,00
OUTRAS ENTRADAS DE FUNDOS	396.484.746,00	751.060.223,50	1.147.544.969,50
Depósitos anulados por invalidez dos valores depositados		2.540.040,00	2.540.040,00
Valores Recebidos noutras TFP por conta desta		-17.190.425,00	-17.190.425,00
Reembolsos e restituições de valores arrecadados nas TFP			
MOVIMENTOS DE COMPENSAÇÃO	0.00	-14.650.385,00	-14.650.385,00
ENTRADAS DE FUNDOS	26.559.927.469,00	-4.720,00	26.559.922.749,00
Saldo inicial *(SI)*	832.772,00	-285.250,00	547.522,00
Depósitos provenientes da TFP*(D)=(AI)+(TC)+(OS-OE)+(SF-SI)*			
Outras entradas *(OE)*			
Anulações por invalidez de valores depositados *(AI)*	-2.540.040,00		-2.540.040,00
Transferências para a Conta Centralizadora *(TC)*	26.256.357.631,00		26.256.357.631,00
Outras saídas *(OS)*			
Saldo final *(SF)*	2.513.260,00		2.513.260,00
DEPÓSITOS NA CONTA RECEBEDORA *(D)*	26.260.578.159,00	285.250,00	26.260.863.409,00
OUTRAS SAÍDAS DE FUNDOS	0.00	0.00	0.00
CRÉDITO	26.260.578.159,00	285.250,00	26.260.863.409,00
SALDO PARA O PERÍODO SEGUINTE	**387.156.703,00**	**0.00**	**387.156.703,00**

Contabilidade do Tesouro 1997 - 8.ª TFP de Lisboa - Mapa anual

DESIGNAÇÃO	VALORES INICIAIS	ALTERAÇÕES	VALORES FINAIS
SALDO DO PERÍODO ANTERIOR	100.000,00	0.00	100.000,00
RECEITA Cobrada paga na Tesouraria	38.274.475.095,00		38.274.475.095,00
Dedução da RECEITA paga por Meios Inválidos		-539.816,00	-539.816,00
Dedução de RECEITA para TERCEIROS (Conversões)		-8.919.089,00	-8.919.089,00
Correcções de TERCEIROS para RECEITA (Estornos)		567.969,00	567.969,00
Correcções de RECEITA para TERCEIROS (Estornos)		-155.012.077,00	-155.012.077,00
RECEITA Arrecadada noutras Tesourarias por conta Desta		84.480.499,00	84.480.499,00
Receita proveniente de NÃO DUC.....	38.274.475.095,00	-79.422.514,00	38.195.052.581,00
RECEITA Cobrada paga na Tesouraria	20.101.708.739,00		20.101.708.739,00
Dedução da RECEITA paga por Meios Inválidos		-861.597,00	-861.597,00
Dedução de RECEITA para TERCEIROS (Conversões)			
Correcções de TERCEIROS para RECEITA (Estornos)			
Correcções de RECEITA para TERCEIROS (Estornos)			
RECEITA Arrecadada noutras Tesourarias por conta Desta			
Receita proveniente de DUC.....	20.101.708.739,00	-861.597,00	20.100.847.142,00
Dedução da RECEITA por Reembolsos e Restituições			
RECEITA ORÇAMENTAL e Reposições Abatidas	58.376.183.834,00	-80.284.111,00	58.295.899.723,00
REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES			
REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA			
Receita para as Regiões Autónomas.....	0.00	0.00	0.00
CONTRIBUIÇÃO AUTÁRQUICA	501.025.680,00	-120.293,00	500.905.387,00
CONTRIBUIÇÃO PREDIAL	199.140,00		199.140,00
IMPOSTO sobre VEÍCULOS	351.963.600,00	-7.800,00	351.955.800,00
IMPOSTO sobre TURISMO			
IMPOSTO de MAIS-VALIAS			
SISA	1.810.057.908,00	-1.531.000,00	1.808.526.908,00
IMPOSTOS DIRECTOS		8.919.089,00	8.919.089,00
IMPOSTOS INDIRECTOS			
Receita para as Autarquias.....	2.663.246.328,00	7.259.996,00	2.670.506.324,00
Receita para a IMPRENSA NACIONAL - CASA da MOEDA	10.777.046,00		10.777.046,00
RECEITA DE TERCEIROS	2.674.023.374,00	7.259.996,00	2.681.283.370,00
Receitas cobradas através dos tribunais tribut. de 1.ª inst.	37.493.016,00	-212.922,00	37.280.094,00
Execuções fiscais			
Produto da venda de bens em execução fiscal			
Receitas de EXECUÇÕES FISCAIS	37.493.016,00	-212.922,00	37.280.094,00
Valores recebidos nesta TFP por conta de outras	36.051.826,00	-347.247,00	35.704.579,00
Depósitos c/ ultramar	1.782,00		1.782,00
Depósitos de diversas proveniências	23.764.595,00		23.764.595,00
Depósito de sobras - n.º 5 do art.º 66.º do DL n.º 519-A1/79	12.300,00		12.300,00
Multas - Parte pertencente aos autuantes e denunciantes	2.500,00		2.500,00
Depósitos c/ louvados			
Depósitos efectuados em cofres do Tesouro.....	23.781.177,00	0.00	23.781.177,00
Transf. do exterior - Diversos - CAMBIAIS a Regularizar			
Fundo para obras nos Açores pelo DL n.º 45885 de 24/08/64			
Fundo para equipamento militar			
Transferências do Exterior.....	0.00	0.00	0.00
Recursos Alheios no Tesouro - Outras Entidades - CAMBIAIS			
Operações de regularização da escrita orçamental		155.012.077,00	155.012.077,00
Recursos alheios ao Tesouro.....	0.00	155.012.077,00	155.012.077,00
COFRE de PREVIDÊNCIA			
OUTRAS ENTRADAS DE FUNDOS	97.326.019,00	154.451.908,00	251.777.927,00
Depósitos anulados por invalidez dos valores depositados		3.052.706,00	3.052.706,00
Valores Recebidos noutras TFP por conta desta		-84.480.499,00	-84.480.499,00
Reembolsos e restituições de valores arrecadados nas TFP			
MOVIMENTOS DE COMPENSAÇÃO	0.00	-81.427.793,00	-81.427.793,00
ENTRADAS DE FUNDOS	61.147.533.227,00	0.00	61.147.533.227,00
Saldo inicial *(SI)*	767.104.746,50		767.104.746,50
Depósitos provenientes da TFP*(D)=(AI)+(TC)+(OS-OE)+(SF-SI)*			
Outras entradas *(OE)*	2.000,00		2.000,00
Anulações por invalidez de valores depositados *(AI)*	3.052.706,00		3.052.706,00
Transferências para a Conta Centralizadora *(TC)*	60.135.438.138,50		60.135.438.138,50
Outras saídas *(OS)*			
Saldo final *(SF)*	1.776.149.129,00		1.776.149.129,00
DEPÓSITOS NA CONTA RECEBEDORA *(D)*	61.147.533.227,00	0.00	61.147.533.227,00
OUTRAS SAÍDAS DE FUNDOS	0.00	0.00	0.00
CRÉDITO	61.147.533.227,00	0.00	61.147.533.227,00
SALDO PARA O PERÍODO SEGUINTE	100.000,00	0.00	100.000,00

3.2.6 – Execuções Fiscais

Um dos factores determinantes da credibilidade de qualquer sistema tributário consiste em assegurar aos respectivos contribuintes, por parte da entidade administradora desse sistema, igualdade de tratamento face ao exercício dos inerentes direitos e deveres consignados por lei.

A verificação do princípio enunciado requer uma actuação eficaz na prevenção e na repressão do incumprimento das obrigações fiscais por comportamentos evasivos ou fraudulentos, sem a qual se pode propagar um sentimento de impunidade capaz de distorcer ou até perverter a função redistributiva subjacente à criação do próprio sistema.

A eficácia da actividade desenvolvida pela Administração Tributária na dissuasão e na punição desses comportamentos lesivos do interesse público, deve ser avaliada a dois níveis:

- na capacidade de detecção e fiscalização dos infractores e de apuramento dos valores devidos pela prática das infracções;
- na capacidade de cobrar coercivamente as importâncias em dívida, salvaguardados todos os direitos legalmente atribuídos aos devedores para se oporem a essa cobrança se a não entenderem como devida.

Ciente da importância desta avaliação e da necessidade de dar continuidade ao trabalho iniciado no âmbito do Parecer sobre a CGE de 1996, junto dos serviços centrais da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI) afectos à prevenção e inspecção tributária, o Tribunal de Contas, decidiu realizar uma auditoria aos serviços da mesma Direcção-Geral que têm a seu cargo todo o processo de cobrança coerciva de dívidas fiscais cujas liquidações não tenham sido pagas voluntariamente nos prazos normais de cobrança

Sendo a primeira vez que o Tribunal de Contas se debruça sobre esta área, os objectivos definidos para a acção foram por um lado, a identificação dos circuitos de documentos e procedimentos existentes nos sectores de execuções fiscais e por outro, a análise do sistema de apuramento e controlo de resultados (resolução das dívidas em execução fiscal), como forma de avaliação da capacidade de cobrança coerciva da Administração Fiscal.

Uma vez que a auditoria em questão se enquadrava no âmbito dos trabalhos do presente Parecer, o Tribunal decidiu que a mesma incidiria sobre as liquidações não pagas durante os prazos de cobrança voluntária findos em 1997.

Com este propósito solicitou à DGCI a listagem dessas mesmas liquidações, na esfera de controlo da Direcção Distrital de Finanças de Lisboa (DDFL), por previsivelmente ser a que, no País, registaria valores mais significativos em número de processos e em quantia exequenda, previsão que se veio a confirmar.

Por motivos que se prenderam com a impossibilidade da DGCI em afectar durante vários dias recursos locais, por forma a obter a discriminação das dívidas não fiscais e das dívidas fiscais

não enquadráveis no imposto sobre o rendimento (IR), no imposto sobre o valor acrescentado (IVA) e na contribuição autárquica (CA), o universo inicialmente apontado veio a reduzir-se às dívidas fiscais de IR, IVA e CA enquadráveis no período referido.
Refira-se que segundo dados da DGCI, 86% da quantia exequenda afecta aos processos instaurados por relaxes em 1997 no distrito de Lisboa foi proveniente de IR e de IVA por cobrar.

Dada a dispersão das dívidas a analisar por múltiplos serviços e as limitações com que o Tribunal de Contas se tem vindo a debater em matéria de Recursos Humanos e que afectam de um modo particular o Sector de Auditoria que tem a seu cargo o controlo da receita do Estado, foi necessário delimitar o universo dos serviços a auditar.

Deste modo, com base em indicadores que o Tribunal considerou representativos da distribuição das dívidas de IR, IVA e CA pelas áreas afectas aos serviços locais sob jurisdição da DDFL, optou-se por seleccionar um serviço de cada uma das zonas em que actualmente se encontra dividida aquela DDF e que foram a Repartição de Finanças do 3ª Bairro Fiscal de Lisboa (zona ocidental) e a Repartição de Finanças do 8ª Bairro Fiscal de Lisboa (zona oriental).

É de salientar que estas repartições de finanças são responsáveis pelos processos a que correspondiam as maiores dívidas em execução fiscal por serviço local, para o último período em que foram disponibilizados dados pela DDFL (Agosto de 1998) com 10,5% (8º Bairro) e 8,2% (3º Bairro) da quantia exequenda afecta ao distrito de Lisboa.

O Sector de Execuções Fiscais da Secção de Justiça Tributária foi o serviço dentro de cada uma das RF seleccionadas, sobre o qual incidiu a acção dos técnicos do Tribunal de Contas, não abrangendo portanto, o Sector de Contencioso da mesma Secção.

3.2.6.1 – Enquadramento Normativo

A execução fiscal consiste no processo mediante o qual a Administração Fiscal procede à cobrança coerciva das dívidas do Estado. Tendo-se esgotado o prazo de pagamento voluntário, deverá ser emitido um título executivo, denominado certidão de dívida; a referida certidão é o pressuposto formal do processo executivo tributário.

Os diplomas legais que regulam as execuções fiscais são, essencialmente, o Código de Processo Tributário, no que respeita ao regime geral, e no tocante aos regimes excepcionais, o Decreto-Lei n.º 225/94, de 5 de Setembro e o Decreto-Lei nº 124/96, de 10 de Agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 235-A/96, de 9 de Dezembro.

3.2.6.2 – Análise da actividade em 1997 baseada em elementos estatísticos

3.2.6.2.1 – Nacional

Tendo em vista a apresentação de uma perspectiva global sobre a área a que os serviços auditados se encontram afectos foi efectuada uma análise da actividade da área das execuções fiscais, com base numa publicação da Direcção de Serviços de Planeamento e Estatística (DSPE) da DGCI, intitulada de "Execuções Fiscais 1997" e destinada à apresentação de um conjunto de estatísticas sobre a actividade da área das execuções fiscais em 1997 e respectivos comentários.

Nas considerações gerais desse documento começa por referir-se que

> *"a área das Execuções Fiscais, como componente da área funcional da Justiça Tributária, continua indubitavelmente no momento presente a causar as maiores preocupações aos vários níveis das hierarquias, pelo crescimento do volume de processos em saldo e expressão significativa das respectivas quantias exequendas que se tem verificado nos últimos anos, especialmente em 1997";*

sobre o movimento anual de saldos nas repartições de finanças é ainda mencionado que o

> *"...afluxo contínuo de instauração não teve a devida contrapartida na extinção, de que resultou a crescente subida de alguns saldos, especialmente da quantia exequenda, o que é deveras preocupante".*

Neste documento, os processos de execução fiscal encontram-se divididos, consoante a natureza e a origem da dívida a cobrar coercivamente, em processos de Contribuições e Impostos (CI), em que se destacam os relativos a dívidas de IR e de IVA, englobando ainda as de CA, e de Dívidas Diversas (DD), na maior parte afectos a dívidas à segurança social; convém relembrar que a deslocação realizada pelos serviços do Tribunal apenas incidiu sobre processos de CI instaurados por dois serviços locais da DDFL e relativos a dívidas de IR, IVA e CA pela falta de pagamento das respectivas importâncias durante prazos de cobrança voluntária findos em 1997.

No final de 1997 e de acordo com os dados apurados pela DSPE, 81% dos processos existentes e 57% da quantia exequenda eram relativos a dívidas fiscais (CI), como resultado do crescente peso relativo dessas dívidas face às não fiscais (DD), no biénio então concluído, por força da evolução para 1.746.361 processos de natureza fiscal (mais 27,3% do que os existentes no final de 1995) e, sobretudo, para 1.029.021.906 contos de dívidas fiscais (que aumentaram 60,5% no mesmo período).

Esta evolução ascendente ficou a dever-se essencialmente ao agravamento das dívidas de IR e de IVA, apesar da entrada em vigor em 15 de Setembro de 1996, da chamada "Lei Mateus", ou seja, do regime especial de regularização de dívidas criado pelo Decreto-Lei nº 124/96; no final de 1997, a quantia exequenda de IR (30,4%) e de IVA (53%) representava mais de quatro quintos da dívida de CI e tinha aumentado o seu peso relativo pelo crescimento

verificado nesse ano, sobretudo no IR (mais 60,8%) mas também no IVA (17,3%), dado que o acréscimo das restantes dívidas de CI fora irrelevante.

Segundo o entendimento expresso no documento da DSPE, os valores atingidos no final de 1997 pelo saldo de execuções fiscais, em número de processos e dívida exequenda, representam para a Administração Fiscal, numa óptica futura, um

> *"...ónus pesado e preocupante na medida em que no início de cada ano, independentemente da instauração ou da conclusão que ocorrer, à partida se ter de contar com um volumoso e oneroso encargo gerador de índices de acumulação de serviço ou de procedimentos com rentabilidades que por vezes não se justificam".*

Estes valores, apesar de serem apontados no referido documento como

> *"o resultado de uma situação com alguns anos de existência, pese embora as sucessivas medidas desenvolvidas para a combater",*

foram claramente acentuados em 1997, como se comprova, tomando como exemplo a evolução registada a nível nacional no âmbito das Contribuições e Impostos, com o crescimento de 13,7% dos processos e 24,1% das dívidas que se traduziu pela acumulação de 211.505 processos (à média mensal de 17.625) e de quase 200 milhões de contos (a uma média mensal superior a 16,5 milhões).

Por ser igualmente revelador da situação dos processos de execução fiscal relativos a dívidas fiscais, analisa-se seguidamente a distribuição dos movimentos verificados em 1997 por tipo de ocorrência, fazendo anteceder essa análise pela descrição sumária do circuito relativo a essa movimentação.

Os processos são actualmente instaurados nas repartições de finanças e nelas permanecem até à respectiva extinção, excepto se forem remetidos aos tribunais para efeito de decisão judicial sobre os mesmos, devendo ser devolvidos após essa sentença transitar em julgado.

Os processos e dívidas considerados pela DSPE na determinação dos saldos de execuções fiscais afectos às repartições resultaram das instaurações por relaxe, conferência, reconstituição, retoma dos declarados em falhas ou devoluções dos tribunais que não tivessem ainda sido cobrados, anulados, declarados em falhas, prescritos, remetidos aos tribunais ou não abatidos por outros motivos que não foram especificados.

Para efeito da análise a realizar torna-se importante introduzir o conceito de Dívida Potencial em determinado período que, por origem, se define como resultante da agregação das dívidas remanescentes do período anterior aos acréscimos verificados no período (por instauração devida a relaxe ou outros motivos); por destino, a Dívida Potencial é expressa pela agregação dos abatimentos ocorridos nesse período (por cobrança, anulação ou outros motivos) às dívidas transitadas para o período seguinte.

Este conceito de Dívida Potencial inclui todos os saldos afectos às repartições de finanças e aos tribunais mas apenas considera os acréscimos e abatimentos verificados nas repartições sem neles incluir as transferências de e para os tribunais, pois estes produzem decisões judiciais sobre as dívidas em execução fiscal, mas não as instauram nem extinguem.

Assim definida, à Dívida Potencial das execuções fiscais de Contribuições e Impostos em 1997 corresponderam 2.151.698 processos (71,3% dos quais transitados do ano anterior) e 1.205, 4 milhões de contos (68,8% deste valor já era devido no final de 1996), sendo que o acréscimo verificado durante 1997 foi praticamente devido a instaurações por relaxe (96,7% das dívidas acrescidas); quanto ao destino da Dívida Potencial, 81,2% dos processos e 85,4% das dívidas que a constituem transitaram para 1998 enquanto os abatimentos se distribuíram principalmente pela cobrança (54,5% das dívidas abatidas) e pelas anulações (28%).

Note-se ainda que, em 1997, os 363,9 milhões de contos de dívidas instauradas por relaxe corresponderam a 30,2% da respectiva Dívida Potencial, enquanto os 96,2 milhões que foram cobrados apenas representaram 8% dessa mesma Dívida.

No início de 1997, a esmagadora maioria das dívidas fiscais (98,5% dos processos e 94,4% da quantia exequenda) encontrava-se nas repartições de finanças, situação que se manteve até ao final desse ano, tendo a transferência de processos de e para os tribunais assumido valores muito reduzidos (só 1% das dívidas acrescidas nas repartições foi proveniente dos tribunais e também só 6% das abatidas foi transferida para os tribunais).

É também de referir que, de acordo com os dados apurados pela DSPE, durante 1997 foram objecto de suspensão legal 1.878.759 processos relativos a 236,5 milhões de contos de dívidas fiscais.

Para a quase totalidade desses processos (96%) e para quase metade dessas dívidas (44%), as interrupções ficaram a dever-se ao pagamento em prestações, sendo ainda de considerar a deprecação (expedição de carta precatória contendo os elementos relevantes do processo para a repartição de finanças da área fiscal para onde o devedor se mudou depois da instauração desse processo para nessa repartição se prosseguir a execução) de 31% das dívidas suspensas, enquanto a reclamação graciosa, a impugnação e o recurso judiciais, a oposição à execução e o embargo de terceiros apenas suspenderam 18% das referidas dívidas.

Como seria de esperar, a Dívida Potencial de Contribuições e Impostos (DPCI) também se fica essencialmente a dever às execuções fiscais de IVA (50,9% do total) e de IR (31,4%); na origem da DPCI, destaca-se o elevado ritmo de instauração de dívidas de IR durante 1997, quase atingindo o valor das dívidas desse imposto transitadas do ano anterior, enquanto as instaurações de IVA foram inferiores a um terço do valor inicialmente devido e as restantes instaurações (incluindo as de CA) não atingiram um quarto das dívidas remanescentes após 1996.

Quanto ao destino da DPCI e como regra válida para todas as principais componentes, prevalece claramente a manutenção sobre a extinção das dívidas, verificando-se que, por cada 100 contos de dívida potencial:

- de IR, 83 transitaram para 1998, 10 foram cobrados e 7 foram anulados;
- de IVA, 89 transitaram para 1998, 7 foram cobrados e 4 foram anulados;
- do restante, 80 transitaram para 1998, 8 foram cobrados e 12 foram anulados ou extintos por outros motivos.

Para complementar a análise, apresenta-se o quadro relativo à evolução a nível nacional, em valor absoluto (número de processos e milhar de escudos em dívida) e em percentagem face à respectiva Dívida Potencial (por origem e por destino), para cada uma das principais componentes das Contribuições e Impostos (IR, IVA e restantes) e para as Dívidas Diversas.

	IR		IVA		RESTANTES		CONTRIBUIÇÕES E IMPOSTOS		DIVIDAS DIVERSAS		TOTAL	
	PROC.	Q.EXEQ.	PROC.	Q.EXEQ.	PROC.	Q.EXEQ.	PROC.	Q.EXEQ.	PROC.	Q.EXEQ.	PROC.	Q.EXEQ.
SALDO INICIAL	174.188	194.819.252,00	629.269	464.614.274,00	731.399	169.841.526,00	1.534.856	829.275.052,00	397.066	808.507.095,00	1.931.922	1.637.782.147,00
Nas Rep.Finanças	173.220	190.478.538,00	619.184	433.135.124,00	719.775	159.426.852,00	1.512.179	783.040.514,00	382.275	658.784.324,00	1.894.454	1.441.824.838,00
Nos Tribunais	968	4.340.714,00	10.085	31.479.150,00	11.624	10.414.674,00	22.677	46.234.538,00	14.791	149.722.771,00	37.468	195.957.309,00
ACRESCIMOS	222.019	183.613.770,00	132.621	148.632.273,00	262.202	43.916.137,00	616.842	376.162.180,00	46.432	59.727.404,00	663.274	435.889.584,00
Por Relaxes	220.002	181.823.653,00	124.932	143.215.374,00	235.441	38.896.470,00	580.375	363.935.497,00	39.453	50.568.381,00	619.828	414.503.878,00
Por Outros Motivos	2.017	1.790.117,00	7.689	5.416.899,00	26.761	5.019.667,00	36.467	12.226.683,00	6.979	9.159.023,00	43.446	21.385.706,00
DIVIDA POTENCIAL	**396.207**	**378.433.022,00**	**761.890**	**613.246.547,00**	**993.601**	**213.757.663,00**	**2.151.698**	**1.205.437.232,00**	**443.498**	**868.234.499,00**	**2.595.196**	**2.073.671.731,00**
ABATIMENTOS	98.978	65.327.278,00	91.583	68.054.461,00	214.776	43.033.587,00	405.337	176.415.326,00	40.408	90.203.661,00	445.745	266.618.987,00
Por Cobrança	67.007	37.146.754,00	55.195	42.031.704,00	133.821	16.975.638,00	256.023	96.154.096,00	18.172	12.665.381,00	274.195	108.819.477,00
Por Anulação	29.763	24.831.924,00	24.771	17.022.591,00	29.776	7.540.023,00	84.310	49.394.538,00	4.451	4.651.309,00	88.761	54.045.847,00
Por Outros Motivos	2.208	3.348.600,00	11.617	9.000.166,00	51.179	18.517.924,00	65.004	30.866.690,00	17.785	72.886.971,00	82.789	103.753.661,00
SALDO FINAL	297.229	313.105.744,00	670.307	545.192.086,00	778.825	170.724.076,00	1.746.361	1.029.021.906,00	403.090	778.030.838,00	2.149.451	1.807.052.744,00
Nas Rep.Finanças	295.892	307.066.845,00	658.437	508.645.626,00	766.588	159.905.942,00	1.720.917	975.618.413,00	386.616	602.819.110,00	2.107.533	1.578.437.523,00
Nos Tribunais	1.337	6.038.899,00	11.870	36.546.460,00	12.237	10.818.134,00	25.444	53.403.493,00	16.474	175.211.728,00	41.918	228.615.221,00

	IR		IVA		RESTANTES		CONTRIBUIÇÕES E IMPOSTOS		DIVIDAS DIVERSAS		TOTAL	
	PROC.	Q.EXEQ.	PROC.	Q.EXEQ.	PROC.	Q.EXEQ.	PROC.	Q.EXEQ.	PROC.	Q.EXEQ.	PROC.	Q.EXEQ.
SALDO INICIAL	43,96	51,48	82,59	75,76	73,61	79,46	71,33	68,79	89,53	93,12	74,44	78,98
Nas Rep.Finanças	43,72	50,33	81,27	70,63	72,44	74,58	70,28	64,96	86,20	75,88	73,00	69,53
Nos Tribunais	0,24	1,15	1,32	5,13	1,17	4,87	1,05	3,84	3,34	17,24	1,44	9,45
ACRESCIMOS	56,04	48,52	17,41	24,24	26,39	20,54	28,67	31,21	10,47	6,88	25,56	21,02
Por Relaxes	55,53	48,05	16,40	23,35	23,70	18,20	26,97	30,19	8,90	5,82	23,88	19,99
Por Outros Motivos	0,51	0,47	1,01	0,88	2,69	2,35	1,69	1,01	1,57	1,05	1,67	1,03
DIVIDA POTENCIAL	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**
ABATIMENTOS	24,98	17,26	12,02	11,10	21,62	20,13	18,84	14,63	9,11	10,39	17,18	12,86
Por Cobrança	16,91	9,82	7,24	6,85	13,47	7,94	11,90	7,98	4,10	1,46	10,57	5,25
Por Anulação	7,51	6,56	3,25	2,78	3,00	3,53	3,92	4,10	1,00	0,54	3,42	2,61
Por Outros Motivos	0,56	0,88	1,52	1,47	5,15	8,66	3,02	2,56	4,01	8,39	3,19	5,00
SALDO FINAL	75,02	82,74	87,98	88,90	78,38	79,87	81,16	85,37	90,89	89,61	82,82	87,14
Nas Rep.Finanças	74,68	81,14	86,42	82,94	77,15	74,81	79,98	80,93	87,17	69,43	81,21	76,12
Nos Tribunais	0,34	1,60	1,56	5,96	1,23	5,06	1,18	4,43	3,71	20,18	1,62	11,02

3.2.6.2.2 – Distrito de Lisboa

Analisada a actividade a nível nacional, deve agora realçar-se a macrocefalia dos distritos de Lisboa e Porto que, no seu conjunto, concentravam mais de metade das dívidas fiscais e não fiscais (54% dos processos e 60% da quantia exequenda), em 31 de Dezembro de 1997.

Considerando apenas o distrito de Lisboa, a respectiva DPCI correspondia a 35,5% (em número de processos) e a 41,9% (em quantia exequenda) dos resultados a nível nacional, confirmando a previsão que servira de base à selecção desta área para definir o universo das execuções fiscais sujeito à acção dos serviços do Tribunal.

Determinando o peso relativo desta área em cada uma das principais componentes da DPCI nacional, verificamos que, assumindo a maior quota distrital em qualquer dos casos, o valor que essa quota atinge nas dívidas de IVA (com 38,7% do total) é menor do que nas de IR (42,8%), sendo em ambas inferior ao das restantes dívidas (49,4%), entre elas as de CA.

A comparação entre estas quotas permite concluir sobre o grau de centralização das dívidas das respectivas contribuições e impostos, no distrito de Lisboa; assim, verifica-se que as dívidas de IVA são as menos concentradas em Lisboa, enquanto as mais centralizadas neste distrito são as não resultantes de IR ou de IVA por pagar.

Comparando a distribuição da DPCI pelas suas principais componentes (IR, IVA e restantes) verificada no distrito de Lisboa com a verificada a nível nacional, conclui-se que apresentam uma estrutura similar (quase um terço para IR, cerca de metade para IVA, cerca de um quinto para as restantes), apenas com um desvio, da ordem dos 3 a 4%, entre IVA (com maior peso a nível nacional) e os restantes que não IR (com maior peso em Lisboa).

Também se verificou ser a estrutura da DPCI no distrito de Lisboa, tanto por origem (70,4% das dívidas transitaram do ano anterior e 29,6% foram instauradas em 1997), como por destino (14,6% das dívidas foram extintas e 85,4% transitaram para 1998), muito similar à apurada a nível nacional, conforme se pode verificar no próximo quadro, embora com menor peso relativo da extinção por cobrança (6,4% em Lisboa contra 8% no total), uma vez que a cobrança apurada em Lisboa apenas correspondeu a 33,6% do total, enquanto a extinção na sua globalidade atingiu 39,5% do valor nacional.

Como resultado da actividade exercida na área das execuções fiscais pelas repartições de finanças, encontravam-se 2.107.533 processos instaurados e não extintos até ao final de 1997, a que correspondiam dívidas no valor 1.578,4 milhões de contos, 61,8% dos quais relativos a contribuições e impostos em falta (quase um terço afecto a IR e mais de metade a IVA).

Por sua vez, as repartições do distrito de Lisboa tinham a seu cargo 643.357 processos de contribuições e impostos relativos às dívidas fiscais que transitaram para 1998, no valor de 421,6 milhões de contos (43,2% da quantia exequenda a nível nacional); os últimos dados disponíveis, reportados a Agosto do mesmo ano, registam uma evolução para 647.655 processos e 459,1 milhões de contos em dívida, revelando um abrandamento no crescimento desses saldos, face ao ritmo verificado em 1997.

	IR		IVA		RESTANTES		CONTRIBUIÇÕES E IMPOSTOS		DIVIDAS DIVERSAS		TOTAL	
	PROC.	Q.EXEQ.	PROC.	Q.EXEQ.	PROC.	Q.EXEQ.	PROC.	Q.EXEQ.	PROC.	Q.EXEQ.	PROC.	Q.EXEQ.
SALDO INICIAL	60.810	83.486.521,00	244.296	180.536.991,00	264.757	91.146.946,00	569.863	355.170.458,00	107.744	341.992.159,00	677.607	697.162.617,00
Nas Rep.Finanças	60.700	82.717.835,00	242.071	172.240.721,00	262.058	87.890.917,00	564.829	342.849.473,00	105.346	312.140.788,00	670.175	654.990.261,00
Nos Tribunais	110	768.686,00	2.225	8.296.270,00	2.699	3.256.029,00	5.034	12.320.985,00	2.398	29.851.371,00	7.432	42.172.356,00
ACRESCIMOS	66.064	78.295.218,00	47.950	56.901.986,00	79.801	14.430.445,00	193.815	149.627.649,00	12.612	17.763.896,00	206.427	167.391.545,00
Por Relaxes	65.192	76.979.261,00	44.586	55.036.236,00	59.046	12.250.305,00	168.824	144.265.802,00	6.479	8.517.625,00	175.303	152.783.427,00
Por Outros Motivos	872	1.315.957,00	3.364	1.865.750,00	20.755	2.180.140,00	24.991	5.361.847,00	6.979	9.159.023,00	31.970	14.520.870,00
DIVIDA POTENCIAL	**126.874**	**161.781.739,00**	**292.246**	**237.438.977,00**	**344.558**	**105.577.391,00**	**763.678**	**504.798.107,00**	**120.356**	**359.756.055,00**	**884.034**	**864.554.162,00**
ABATIMENTOS	25.211	23.661.189,00	25.971	24.283.137,00	63.477	21.796.246,00	114.659	69.740.572,00	14.037	75.373.887,00	128.696	145.114.459,00
Por Cobrança	17.772	11.117.857,00	15.024	15.442.527,00	27.471	5.703.831,00	60.267	32.264.215,00	4.382	5.780.334,00	64.649	38.044.549,00
Por Anulação	7.005	11.255.777,00	7.021	6.375.543,00	5.495	3.778.208,00	19.521	21.409.528,00	382	626.207,00	19.903	22.035.735,00
Por Outros Motivos	434	1.287.555,00	3.926	2.465.067,00	30.511	12.314.207,00	34.871	16.066.829,00	9.273	68.967.346,00	44.144	85.034.175,00
SALDO FINAL	101.663	138.120.550,00	266.275	213.155.840,00	281.081	83.781.145,00	649.019	435.057.535,00	106.319	284.382.168,00	755.338	719.439.703,00
Nas Rep.Finanças	101.494	136.779.465,00	263.492	203.889.046,00	278.371	80.893.002,00	643.357	421.561.513,00	103.445	242.839.660,00	746.802	664.401.173,00
Nos Tribunais	169	1.341.085,00	2.783	9.266.794,00	2.710	2.888.143,00	5.662	13.496.022,00	2.874	41.542.508,00	8.536	55.038.530,00

	IR		IVA		RESTANTES		CONTRIBUIÇÕES E IMPOSTOS		DIVIDAS DIVERSAS		TOTAL	
	PROC.	Q.EXEQ.	PROC.	Q.EXEQ.	PROC.	Q.EXEQ.	PROC.	Q.EXEQ.	PROC.	Q.EXEQ.	PROC.	Q.EXEQ.
SALDO INICIAL	47,93	51,60	83,59	76,04	76,84	86,33	74,62	70,36	89,52	95,06	76,65	80,64
Nas Rep.Finanças	47,84	51,13	82,83	72,54	76,06	83,25	73,96	67,92	87,53	86,76	75,81	75,76
Nos Tribunais	0,09	0,48	0,76	3,49	0,78	3,08	0,66	2,44	1,99	8,30	0,84	4,88
ACRESCIMOS	52,07	48,40	16,41	23,96	23,16	13,67	25,38	29,64	10,48	4,94	23,35	19,36
Por Relaxes	51,38	47,58	15,26	23,18	17,14	11,60	22,11	28,58	5,38	2,37	19,83	17,67
Por Outros Motivos	0,69	0,81	1,15	0,79	6,02	2,06	3,27	1,06	5,80	2,55	3,62	1,68
DIVIDA POTENCIAL	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**
ABATIMENTOS	19,87	14,63	8,89	10,23	18,42	20,64	15,01	13,82	11,66	20,95	14,56	16,78
Por Cobrança	14,01	6,87	5,14	6,50	7,97	5,40	7,89	6,39	3,64	1,61	7,31	4,40
Por Anulação	5,52	6,96	2,40	2,69	1,59	3,58	2,56	4,24	0,32	0,17	2,25	2,55
Por Outros Motivos	0,34	0,80	1,34	1,04	8,86	11,66	4,57	3,18	7,70	19,17	4,99	9,84
SALDO FINAL	80,13	85,37	91,11	89,77	81,58	79,36	84,99	86,18	88,34	79,05	85,44	83,22
Nas Rep.Finanças	80,00	84,55	90,16	85,87	80,79	76,62	84,24	83,51	85,95	67,50	84,48	76,85
Nos Tribunais	0,13	0,83	0,95	3,90	0,79	2,74	0,74	2,67	2,39	11,55	0,97	6,37

3.2.6.3 – Repartição de Finanças do 3º Bairro Fiscal de Lisboa

No período sobre que incidiu a auditoria do Tribunal de Contas, a Secção de Justiça Tributária desta Repartição de Finanças contava com nove funcionários sob a directa dependência do Chefe da Repartição; destes, sete exerciam funções no sector de execuções fiscais, tendo por finalidade a instauração e tramitação dos respectivos processos, bem como dos processos relativos à adesão aos regimes especiais para recuperação de dívidas regulados pelos Decretos-Leis nºs 225/94 e 124/96, para além da elaboração e expedição das cartas precatórias sempre que a prossecução dos processos assim o exigisse.

Esta repartição de finanças contava apenas com 70% do número de funcionários constantes do respectivo quadro de pessoal e, dos elementos disponíveis, quase metade se encontrava na situação de deslocada de outros serviços da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI), por um período de noventa dias concluído no final de Março de 1999.

O sector de execuções fiscais foi dos mais afectados pela escassez de efectivos pois esteve a funcionar apenas com três elementos durante três meses, até Março de 1998, o que, dada a dimensão da área fiscal em causa, se traduziu pelo atraso na instauração dos processos e

demais tramitação processual, sobretudo da que não decorresse da iniciativa dos devedores em regularizar as respectivas dívidas.

Os funcionários com que o sector foi posteriormente reforçado foram utilizados em primeira instância para recuperar o atraso na produção, expedição e registo informático de elementos processuais básicos, tarefa que necessitou de execução prioritária até final de 1998.

O acréscimo dos efectivos foi apontado pelo chefe da repartição de finanças, como crucial para o sector poder conciliar iniciativas tendentes à cobrança das dívidas e a gestão corrente dos processos que, em Agosto de 1998, já eram 18.330, só de contribuições e impostos, a que correspondiam dívidas superiores a 37,5 milhões de contos (8,2% das dívidas desta natureza existentes no distrito de Lisboa).

Solicitado a pronunciar-se sobre esta auditoria, o Chefe da Repartição caracterizou o seu conteúdo como globalmente aceitável, salientando que o diagnóstico efectuado veio confirmar uma situação decorrente da concentração de três antigos bairros fiscais na área correspondente à repartição do actual 3º bairro fiscal, associada à falta de recursos humanos e de programas informáticos capazes de responder às necessidades; referiu também que esta situação já era conhecida dos serviços da DGCI devido à realização de outras análises e auditorias internas mas que a Administração Fiscal a estava a resolver, com o ingresso de estagiários e com a actualização e melhoramento dos programas informáticos.

Os atrasos e falhas processuais apontados foram justificados como consequência de um

"permanente atendimento ao balcão"

que não permitiria desempenhar tarefas de retaguarda com os níveis de concentração desejados e necessários.

Para o responsável pela Repartição, o atraso no registo de processos face à entrada das respectivas certidões de relaxe fica a dever-se à demora dos serviços informáticos em remeter os suportes magnéticos com a informação necessária à instauração dos processos na aplicação informática criada para o efeito; reconhece ainda serem as citações dos executados, efectuadas por via postal, objecto de muitas devoluções, apesar da chamada de atenção que refere já ter efectuado aos serviços dos correios.

Finalmente, o Chefe da Repartição revela ter direccionado a gestão para a organização dos serviços, tendo necessidade, devido à escassez de meios humanos, de deslocar internamente pessoal para execução de tarefas pontuais e inadiáveis, em prejuízo de serviços que pela sua natureza podem aguardar, uma vez que as exigências funcionais não se esgotam nas execuções fiscais, apesar deste ser um sector a que tem prestado grande atenção.

Igualmente solicitada a pronunciar-se sobre esta auditoria, o Director da 1ª Direcção de Finanças de Lisboa (que actualmente é responsável pela área correspondente à zona ocidental da DDFL) veio complementar os comentários do Chefe da Repartição, com a apresentação de um quadro destinado a sintetizar dados estatísticos sobre as fases em que se encontravam os

processos quando essa informação foi solicitada para amostras das cinco áreas locais previamente seleccionadas como sendo as mais devedoras do distrito de Lisboa.

Desse quadro foi evidenciado que, apesar da amostragem recair sobre processos de execução fiscal de instauração recente (mas que, em regra, não era inferior a um ano) apenas 34% de 164 dos processos incluídos nas amostras se encontravam ainda nas primeiras fases processuais (instauração e citação), valor que diminuía para 8% e 20% quando apenas consideradas as dez maiores dívidas De IR e de IVA de cada uma das cinco áreas.
Este comentário deve no entanto ser complementado pela indicação de terem sido anulados 28% dos processos (incluindo 42% das maiores dívidas de IR e 37% das maiores dívidas de IVA) e de 20% deles se encontrarem suspensos (mas garantidos), o que vem claramente confirmar a dificuldade (também evidente quando se analisam os resultados globais da actividade da área de execuções fiscais em 1997) em conseguir cobrar coercivamente dívidas fiscais (nomeadamente as maiores, na maioria resultantes de fiscalizações).

O Director salientou igualmente que só um dos processos por dívidas de IR analisados nesta repartição se encontrava ainda na fase de citação, mas também referiu que os restantes processos se encontravam suspensos ou anulados e reconheceu que os processos por dívidas de IVA e de CA analisados ainda se encontravam na sua maior parte na fase de citação (encontrando-se os restantes processos suspensos mas garantidos).

3.2.6.3.1 – Principais circuitos de documentos e procedimentos

Para cumprimento de um dos objectivos desta acção foram identificados como sendo os principais circuitos de documentos e procedimentos existentes neste sector, os definidos pelo regime geral para:

- Instauração dos processos de execução fiscal
- Citação dos executados e demais procedimentos subsequentes

E ainda o circuito relativo à

- Adesão ao Regime excepcional previsto pelo Decreto-Lei nº 124/96

3.2.6.3.2 – Análise dos processos seleccionados

Foram constituídas três amostras de dívidas, uma por cada imposto (IR, IVA e CA); cada amostra foi formada pelas dez dívidas de maior valor com prazo de cobrança voluntária concluído em 1997, certidão emitida pelo respectivo serviço administrador e remetida para esta repartição; no caso do IVA foram ainda acrescidas dezanove situações anómalas correspondentes a dívidas com liquidação não nula mas certidão de valor omisso (cinco) ou vice-versa (nove) e às cinco maiores dívidas sem certidão extraída.

3.2.6.3.2.1 – Dívidas de Imposto sobre o Rendimento

As dez maiores dívidas de IR resultaram da actividade da Inspecção Tributária e valiam no seu conjunto 6.458.304.588$00 de imposto e juros compensatórios em falta, 80,2% do qual relativo a sete liquidações de IRS a uma única entidade e o restante por IRC liquidado a três outras pessoas colectivas.

As liquidações de IRS foram emitidas no âmbito de um processo já descrito no Parecer sobre a CGE de 1996, na parte relativa à acção desenvolvida pelos serviços do Tribunal junto dos serviços centrais da Inspecção Tributária.
Refira-se que estas liquidações resultaram de uma acção inspectiva junto de entidades gestoras de fundos de investimento mobiliário que veio a determinar dívidas imputadas ao Banco de Portugal pela não retenção nem entrega do IRS relativo a rendimentos pagos a esses fundos no triénio de 1991 a 1993.

Foram inicialmente liquidados 1.547.678.187$00 (devidos desde 1991), 1.159.706.505$00 (1992) e 491.505.515$00 (1993), valores que não foram pagos no respectivo prazo de cobrança voluntária concluído em 12/3/97, por terem sido objecto de reclamação pelo Banco de Portugal, tendo dado origem à emissão de certidões de dívida em 26/6/97 e à instauração de processos de execução fiscal em 14/10/97 (quando as certidões tinham dado entrada na repartição em 2/7/97).

Da reclamação resultou nova acção inspectiva desta vez junto do Banco de Portugal que veio a determinar uma redução do imposto devido para 142.478.660$00 (1991), 370.763.629$00 (1992) e 136.239.253$00 (1993), e um despacho do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais (SEAF) em 17/6/97, no sentido de dispensar o Banco de Portugal dos juros compensatórios e de mora que fossem devidos, por se tratar de uma matéria que não era pacífica, como fora comprovado pela revisão dos valores em falta.

Como consequência e segundo orientação do Director Distrital de Finanças de Lisboa foi efectuada uma anulação parcial da dívida relativa a 1991 para o valor previamente referido, o qual veio a ser pago em 27/3/98, facto que levou à extinção do respectivo processo de execução fiscal, uma vez que fora deferido o não pagamento de custas, pelas mesmas razões da não exigibilidade dos juros, por despacho do Director-Geral dos Impostos de 12/12/97.

Quanto às dívidas de 1992 e 1993, as liquidações iniciais foram anuladas, facto que determinou a extinção dos respectivos processos de execução fiscal em 21/11/97, e substituídas por liquidações emitidas em 26/11/97 pelos valores previamente referidos, tendo sido pagas em 9/1/98, no decurso do respectivo prazo de cobrança voluntária.

Entretanto, por incluírem ainda juros compensatórios, tinham sido indevidamente emitidas, em 3/10/97, duas liquidações relativas a 1992 e 1993, às quais se vieram juntar, por erro devido a duplicação, mais duas emitidas, em 22/10/97, para os mesmos factos tributários mas de valor superior devido ao crescimento dos juros.

Estas quatro liquidações não foram obviamente pagas pelo Banco de Portugal e vieram a originar a emissão de certidões de dívida e a instauração de um novo processo de execução fiscal em 15/6/98 pela dívida (inexistente) de 1.978.570.627$00, o qual só foi considerado em condições para ser anulado em Janeiro de 1999, já no decurso da acção dos serviços do Tribunal.

A instauração de uma execução fiscal deste valor e nestas circunstâncias coloca seriamente em causa a existência de um controlo prévio que elimine as dívidas que não são efectivas e que devem ser anuladas antes da remessa das respectivas certidões para os sectores de execução fiscal, sem o que estes vão ser sobrecarregados com tramitação processual totalmente desnecessária, restringindo-se ainda mais a sua operacionalidade, já limitada pela flagrante falta de recursos.

Não foi possível analisar o processo da maior das dívidas de IRC, por ter sido transferida para a repartição do 2º bairro fiscal (devido a alteração na morada fiscal do devedor), onde foi instaurada a respectiva execução fiscal no decurso da qual, segundo informação de 20/11/98, teria sido efectuado o pagamento de 12% do quase meio milhão de contos em dívida.

Relativamente às restantes duas dívidas, foram analisados os respectivos processos, ambos findos por anulação das liquidações efectuada pelo serviço administrador do IR e demonstrada num dos processos pela respectiva ordem de anulação e no outro pela impressão do registo da anulação no sistema informático de cobrança do IR.

Face a estes resultados apurados na análise descrita, entendeu-se analisar mais onze dívidas de IR em execução fiscal, de acordo com os seguintes critérios:

- outras dívidas imputadas a devedores constantes das amostras (seis);
- dívidas consideradas num termo de adesão ao regime previsto no DL 124/96 (quatro);
- dívidas transferidas da repartição do 2º bairro fiscal de Lisboa (uma).

No total, foram analisados dezasseis processos de execução fiscal relativos a vinte e uma dívidas (treze de IRS e oito de IRC) imputadas a oito devedores (sete dos quais pessoas colectivas); os resultados da análise dessas dívidas encontram-se sintetizados no quadro da página seguinte, merecendo ainda estes comentários :

- o intervalo entre o final do prazo de cobrança voluntária e a emissão da certidão de relaxe (da responsabilidade do serviço administrador da receita devida), teve uma duração média de três a quatro meses, verificando-se não ter sido inferior a dois nem superior a seis;
- o intervalo entre a recepção da certidão e a citação do devedor (da responsabilidade da repartição) teve uma duração média de seis meses, mas maior flutuação pois variou entre quinze dias a um ano (embora neste caso a certidão tivesse demorado mês e meio a ser recebida, por ter sido transferida da repartição do 2º bairro fiscal);
- o processo da dívida com certidão mais antiga foi aquele em que a acção do sector se processou mais rapidamente até à citação; encontrava-se porém, suspenso há três anos, quando nessa

altura já fora reconhecido pelo respectivo serviço administrador que a liquidação resultara de erro por si cometido, o que deveria ter extinto o processo por anulação da dívida (primeira dívida do Devedor A);

- em quatro processos não se detectou comprovativo da citação do devedor, dois porque foram entretanto anulados e dois porque os respectivos devedores já tinham incluído as dívidas em pedidos de adesão ao regime previsto no DL nº 124/96;
- o aviso para citação do devedor de uma liquidação resultante de acção inspectiva, que só foi extraído quase catorze meses depois do prazo de cobrança se ter esgotado, veio a ser devolvido por mudança do executado para endereço desconhecido, sem que constem do processo procedimentos subsequentes (Devedor D).

Processos de execução fiscal por dívidas de IR analisados na RF do 3.º BF de Lisboa

Devedor	Origem da dívida	Montante	Ano a que respeita	Fim do prazo de cobrança voluntária	Certidão de dívida	Instauração	Citação	Situação do processo	Observações
A	IRC	2.868.662,00	1992	30/05/94	17/09/94	27/09/94	30/09/94	Suspensão	Desde 26/1/95, para anulação.
	IRC	240.301.430,00	1991	13/11/96	19/01/97	27/02/97	23/04/97	Suspensão	Desde 1/7/97, por reclamação com prestação de garantia; pagamentos por conta no valor de 900.000$00 (19/5/97) e 3.640.554$00 (25/2/98).
	IRC	320.751.773,00 (*)	1992	18/06/97	19/11/97	28/01/98	20/02/98	Anulação	Findo em 30/3/98 por anulação da DSCIR de 29/11/97, devido a declaração de substituição/oficiosa.
B	IRC	12.974.470,00	1991	06/01/97	12/03/97	18/11/97	10/03/98	DL n.º 124/96	Findo em 25/5/98 por pagamento único de 8.170.096$00 em 9/1/98, com desconto de 80% dos juros compensatórios.
C	IRC	465.090.097,00 (*)	1992	27/01/97	10/05/97	14/10/97	Não	Anulação	Findo em 28/12/97, por anulação da DSCIR de 13/5/97, devido a documento de correcção.
	IRC	84.502.636,00	1992	09/07/97	19/11/97	06/02/98	Não	Anulação	Findo por anulação da DSCIR de 29/11/97, devido a documento de correcção.
D	IRC	18.219.403,00	1992	27/01/97	10/05/97	16/01/98	19/03/98	Citação	Aviso devolvido em 26/3/98, por mudança do devedor para endereço desconhecido.
E	IRS	20.272.868,00	1989	06/02/95	13/05/95	14/08/95	31/01/97	DL n.º 124/96	Pagamento de 35.868.102$00 (13/2/98), de 218.000$00 por custas (27/7/98) e de 6.557.725$00 em 24 prestações (de 11/97 a 10/99).
	IRS	16.703.457,00	1990	31/01/96	09/05/96	14/06/96	31/01/97	DL n.º 124/96	
	IRS	3.387.560,00 6.196.139,00	1991 1991	15/01/97 29/01/97	10/05/97 10/05/97	16/01/98	18/03/98	DL n.º 124/96	
F	IRC	60.060.545,00	1995	02/12/97	16/05/98	15/06/98	Não	DL n.º 124/96	Pagamento de 45.549.783$00 (12/2/97) de imposto e requerimento para a anulação de 14.510.762$00 de juros compensatórios.
G	IRS	9.246.815,00 365.551,00	1995 1995	12/03/97 12/03/97	26/06/97 26/06/97	14/10/97	Não	DL n.º 124/96	Indeferimento de pedido de dação de bens e notificação do executado em 20/7/98, sem posterior evolução.
H	IRS	1.547.678.187,00 (*)	1991	12/03/97	26/06/97	14/10/97	17/03/98	Anulação	Pagamento parcial de 142.478.660$00 em 27/3/98 com anulação da restante divida.
	IRS	1.159.706.505,00 (*)	1992	12/03/97	26/06/97	14/10/97	17/03/98	Anulação	Findo em 21/11/97 por anulação da execução.
	IRS	491.505.515,00 (*)	1993	12/03/97	26/06/97	14/10/97	17/03/98	Anulação	Idem.
	IRS	733.782.459,00 (*) 253.342.209,00 (*) 736.951.726,00 (*) 254.494.233,00 (*)	1992 1993 1992 1993	17/11/97 17/11/97 03/12/97 03/12/97	16/05/98 16/05/98 16/05/98 16/05/98	15/06/98	23/06/98	Anulação	A extinguir por anulação da execução.

(*) Contido na amostra inicial.

Verificou-se que o plano para pagamento de quatro dívidas de IRS no regime previsto pelo Decr. Lei nº 124/96, através de um pagamento inicial efectuado em 13/2/98 e de vinte e

quatro prestações mensais a pagar entre Novembro de 1997 e Outubro de 1999, se encontra afectado por lapsos cometidos na introdução dos dados e traduzidos na indevida dedução de 742.891$00 ao imposto em falta e de 3.326.657$00 aos juros compensatórios, o que conduziu ao apuramento de prestações de valor inferior ao devido (Devedor E).

Tratando-se de matéria que não foi pacífica para a própria administração fiscal (retenção na fonte de IRC a direitos de autor pagos a entidades não residentes) foi requerida, em 31/12/96, a regularização de uma dívida (a determinar pela inspecção tributária) através da adesão ao regime previsto no DL nº 124/96, tendo nesse pedido sido igualmente requerida a dispensa de juros compensatórios (que veio a ser concedida por despacho do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais em 28/11/97); tendo o imposto em falta sido pago em 12/12/97, verificou-se que só em 7/7/98 foi deferido o pedido de adesão e disso notificado o executado, bem como da necessidade de ainda pagar 20% dos referidos juros para extinguir a mesma dívida, o que motivou requerimento ao chefe da repartição em 7/10/98, no sentido de promover a anulação dos referidos juros sem que, do processo, conste posterior desenvolvimento (Devedor F).

Foi indeferido em 30/4/98, por despacho do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, o pedido de dação do bem oferecido pelo Devedor G para pagamento de um conjunto extenso de dívidas fiscais e à segurança social que excediam os 360 mil contos (e das quais o executado apenas confirmava 78 mil referindo resultar o restante de sucessivas presunções e correcções técnicas que não corresponderiam à realidade financeira do devedor), entre as quais as duas dívidas de IRS indicadas no quadro; o último elemento existente no processo consiste na cópia da notificação ao executado, em 20/7/98, desta decisão e da alternativa apontada (o pagamento em 150 prestações ao abrigo do regime previsto no DL n.º 124/96).

3.2.6.3.2.2 – Dívidas de Imposto sobre o Valor Acrescentado

No quadro seguinte sintetizam-se os resultados da análise a cinco processos para execução fiscal de IVA e respectivos juros compensatórios:

Processos de execução fiscal por dívidas de IVA analisados na RF do 3.º BF de Lisboa

Devedor	Origem da dívida	Montante	Período a que respeita	Fim do prazo de cobrança voluntária	Certidão de dívida	Instauração	Citação	Situação	Observações
A	Liq.adic.IVA	18.102.320,00	1993	30/11/97	30/06/98	07/98	21/07/98	Suspensão	Desde 3/9/98 por reclamação de 29/7/98 com prestação de garantia bancária desde 12/8/98.
	Liq.adic.IVA	77.555.122,00 (*)	1993	30/11/97	30/06/98				
	Liq.adic.IVA	801.989.665,00 (*)	1994	30/11/97	30/06/98				
	Liq.adic.IVA	1.506.856.420,00 (*)	1995	30/11/97	30/06/98				
	Liq.adic.IVA	580.152.268,00 (*)	1996	30/11/97	30/06/98				
	Juros comp.	63.228.087,00 (*)	1994	30/11/97	30/06/98				
	Juros comp.	62.548.282,00 (*)	1995	30/11/97	30/06/98				
	Juros comp.	55.000.505,00 (*)	1994	30/11/97	30/06/98				
	Juros comp.	49.337.313,00 (*)	1995	30/11/97	30/06/98				
	Juros comp.	42.624.627,00 (*)	1994	30/11/97	30/06/98				
	Juros comp.	1.080.855.069,00	1993-96	30/11/97	30/06/98				
B	IVA	146.132.639,00 (*)	1995	31/12/97	21/07/98	02/09/98	07/09/98	Citação	O aviso só foi recebido pelo executado em 27/10/98.
	Juros comp.	31.958.465,00	1995	31/12/97	21/07/98				
C	IVA	6.694.328,00	1996	01/04/96	17/05/97	12/08/97	09/10/97	Citação	Aviso expedido em 9/10/97.
	IVA	32.815.387,00	1995	31/05/96	17/05/97				
	IVA	12.181.145,00	1996	21/10/96	17/05/97				
	IVA	5.044.894,00	1996	01/07/96	17/05/97				
	IVA	5.014.303,00	1996	31/05/96	17/05/97				
	Juros comp.	8.634.575,00	1995-96		17/05/97				
	Juros comp.	229.556,00	1996	31/07/97	26/09/98	30/10/98	09/11/98	Citação	Aviso devolvido ao remetente em 20/11/98..
	Juros comp.	2.680.654,00	1996	31/07/97	26/09/98				
	Juros comp.	1.044.336,00	1996	31/07/97	26/09/98				
	Juros comp.	302.687,00	1996	31/07/97	26/09/98				
	Juros comp.	782.070,00	1996	31/07/97	26/09/98				
	Juros comp.	884.388,00	1996	31/07/97	26/09/98				
	Juros comp.	7.913.832,00 (*)	1996	31/07/97	26/09/98				
	Juros comp.	2.007.206,00	1996	31/07/97	26/09/98				
	Juros comp.	2.145.431,00	1996	31/07/97	26/09/98				
	Juros comp.	2.611.121,00	1996	31/07/97	26/09/98				
	Juros comp.	280.092,00	1996	31/07/97	26/09/98				
D	Liq.adic.IVA	127.311,00	1998	15/05/98	12/09/98	30/10/98	23/11/98	Citação	Aviso recebido em 23/11/98.
	Juros comp.	4.186,00	1998	15/05/98	12/09/98				

(*) Contido na amostra inicial.

As dez maiores dívidas de IVA foram apuradas em resultado da actividade da Inspecção Tributária e ascenderam no seu conjunto a 3.385.424.928$00 de imposto e juros compensatórios em falta, 95,7% do qual relativo a nove liquidações a uma única entidade (Devedor A).

Veio a verificar-se que estas nove liquidações estavam incluídas num só processo para execução fiscal de dívidas de IVA (e respectivos juros compensatórios) relativas aos anos de 1993 a 1996, no valor total de 4.338.249.249.678$00.

As certidões geradoras deste processo só foram emitidas sete meses após se ter esgotado o prazo de cobrança voluntária das respectivas dívidas; durante o mês seguinte (Julho de 1998), o processo foi instaurado e o executado citado.

O processo veio a ser suspenso em 3/9/98 na sequência de reclamação interposta pelo executado em 29/7/98 e da prestação de garantia bancária no valor de 5.530.598 contos (valor

da quantia exequenda, juros de mora, custas e o adicional de 25% previsto no n.º 3 do artigo 282º do Código de Processo Tributário) desde 12/8/98.

À quarta maior dívida de IVA corresponde um processo (que inclui ainda os respectivos juros compensatórios) no valor global de 178.091.104$00 (devedor B); sobre este processo o Tribunal apenas pode referir que a emissão das certidões que o originaram demorou quase sete meses, tendo a respectiva instauração sido efectuada mais de um mês depois e a citação do executado só se ter concretizado dois meses decorridos após essa instauração (em 27/10/98), apesar da data constante do aviso ser bastante anterior (7/9/98).

O Tribunal de Contas considera que este desfasamento vem demonstrar que a mera inclusão da cópia do aviso no processo não comprova que a citação tenha sido de facto concretizada (pois o aviso pode ser devolvido) e muito menos que o tenha sido na data constante desse aviso (que é apenas a da respectiva extracção do documento a enviar).

Das dívidas de IVA incluídas na amostra por serem relativas a situações anómalas foi apurado que as nove certidões com valor de liquidação omisso tinham sido todas anuladas, que três das cinco maiores liquidações sem certidão tinham sido igualmente anuladas e que uma outra continuava sem certidão extraída.

As restantes seis situações tinham sido normalizadas através da instauração dos respectivos processos em 30/10/98, um dos quais foi analisado (Devedor C) revelando que a emissão das certidões demorou quase catorze meses, a que acresce um mês para serem recebidas na repartição, uma semana para ser instaurada a execução fiscal e outra para ser extraída a citação, tendo o respectivo aviso de recepção levado mais dez dias para ser devolvido ao remetente.

3.2.6.3.2.3 – Dívidas de Contribuição Autárquica

A análise dos quatro processos para execução fiscal de CA está sintetizada no quadro seguinte:

Processos de execução fiscal por dívidas de CA analisados na RF do 3.º BF de Lisboa

Devedor	Montante	Ano a que respeita	Fim do prazo de cobrança voluntária	Certidão de dívida	Instauração	Citação	Situação do processo	Observações
A	39.752.086,00 (*)	1996	31/10/97	31/12/97	26/01/98	27/03/98	Citação	Aviso devolvido em 17/4/98 por mudança do devedor para endereço desconhecido.
	31.332.050,00 (*)	1996	31/10/97	31/12/97				
	31.142.750,00 (*)	1996	31/10/97	31/12/97				
	24.975.497,00 (*)	1996	31/10/97	21/12/97				
	11.520.557,00 (*)	1996	30/04/97	31/12/97	26/01/98	13/04/98	Citação	Aviso devolvido ao remetente.
	11.520.556,00 (*)	1996	30/09/97	31/12/97				
B	6.323.135,00 (*)	1996	30/04/97	31/12/97	26/01/98	13/04/98	Citação	Aviso devolvido ao remetente.
	6.323.134,00 (*)	1996	30/09/97	31/12/97				
C	6.321.710,00 (*)	1996	30/04/97	31/12/97	26/01/98	13/04/98	Citação	Requerimento para anulação da dívida indeferido; em 29/12/98, o executado foi avisado para comparecer na RF, sem posterior evolução.
	6.321.710,00 (*)	1996	30/09/97	31/12/97				

(*) Contido na amostra inicial.

As dez maiores dívidas de CA valiam no seu conjunto 175.533.185$00 e foram imputadas a três devedores por falta de pagamento da contribuição de 1992 a 1995 (um processo) e das duas prestações da de 1996 (três processos); todas as certidões destas dívidas foram emitidas no último dia do ano em que terminaram os prazos de cobrança (31/12/97) e todos os processos foram instaurados no mesmo dia (26/1/98).

Os avisos destinados aos Devedores A e B foram devolvidos pelos correios em Abril de 1998, não constando dos processos mais nenhuma diligência que tivesse sido efectuada.

A citação do Devedor C levou à apresentação, em 29/4/98, de um requerimento ao chefe da repartição para anulação do processo executivo, cujos fundamentos vieram a merecer parecer desfavorável em informação de 29/12/98; no mesmo dia foi expedido aviso para o executado comparecer na repartição, no prazo de cinco dias, a fim de tomar conhecimento do despacho sobre o referido requerimento, nada mais constando do processo.

3.2.6.4 – Repartição do 8º Bairro Fiscal de Lisboa

No período sobre que incidiu a auditoria do TC, a 3ª Secção (de Justiça Tributária) da Repartição do 8º Bairro Fiscal de Lisboa dispunha, de dez funcionários sob a chefia de um coordenador, desempenhando seis destes, as tarefas relativas ao sector de execuções fiscais e as restantes funções atribuídas à Secção, tendo por finalidade a instauração e tramitação dos respectivos processos, bem como dos processos relativos à adesão aos regimes especiais para

recuperação de dívidas regulados pelos Decretos-Leis nºs 225/94 e 124/96, para além da elaboração e expedição das cartas precatórias sempre que a prossecução dos processos assim o exigisse.

Apenas um dos funcionários das execuções fiscais estava afecto a serviço externo, reconhecidamente uma tarefa ingrata e de reduzida eficácia nos termos em que podia ser desenvolvida, pelo que a tentativa de rentabilizar a prestação desse elemento passava pela realização de uma fase prévia de selecção de devedores que dessem garantias mínimas de sucesso nas acções externas a empreender futuramente.

O tratamento dos processos resultantes das cerca de duas mil adesões ao regime regulado pelo DL nº 124/96 estava a cargo de dois funcionários que contavam com a colaboração de um terceiro nos períodos de maior intensidade de serviço.

Após terem sido objecto de tratamento manual desde Agosto de 1996 até Abril de 1997, já tinha sido possível o registo da quase totalidade desses processos na aplicação informática centralizada que foi, entretanto, criada para o efeito, apenas faltando registar processos findos por pagamento já efectuado; note-se que a aplicação pode rectificar valores previamente calculados e já pagos, sendo necessário, nessa eventualidade, reembolsar os executados que pagaram em excesso ou notificar aqueles que pagaram importâncias inferiores às devidas, para procederem ao pagamento da quantia restante.

Para o volume de serviço corrente resultante da existência, em Agosto de 1998, de 23.340 processos de contribuições e impostos a que correspondiam quase 48 milhões de contos em falta (10,5% das dívidas desta natureza no distrito de Lisboa), e não considerando a hipótese de recuperação de serviço atrasado, a necessidade de efectivos foi estimada em quatro elementos de rendimento médio, um dos quais seria directamente afecto ao serviço externo (permitindo constituir uma equipa, o que seguramente daria uma rentabilidade mais do que proporcional ao acréscimo obtido).

Considera o TC que o último reforço dos efectivos representado pela atribuição de mais quatro elementos poderia ter reduzido a insuficiência de pessoal sentida na repartição, não fosse o facto de, três deles, terem sido, quase de imediato, requisitados para os serviços da Direcção Distrital de Finanças.

Solicitado a pronunciar-se sobre esta auditoria, o Director da 2ª Direcção de Finanças de Lisboa (que actualmente é responsável pela área correspondente à zona oriental da DDFL) envia, como resposta, uma análise às considerações finais e conclusões da referida auditoria, na qual se começa por afirmar que

> *"em geral todas as conclusões e considerações finais merecem a nossa total concordância com os comentários e opiniões específicos que se produzirão visando desta forma contribuir para uma melhor explicitação do controvertido".*

Após esta apreciação genérica é apresentada uma análise específica, através da qual se confirmam os dados apresentados na análise da actividade desta área em 1997 (efectuada no ponto 3.2.6.2 do presente texto) sobre o crescimento do número de processos e quantia

exequenda verificado nesse ano, bem como sobre outros indicadores da actividade da área, entre os quais o da cobrança de 96 milhões de contos apenas representar 8% da dívida acumulada; é também referido que o elevado crescimento do número de processos e da quantia devida não foi exclusivo de 1997 mas se tem vindo a verificar de 1994 até 1999, desde que o processo de execução fiscal passou a ser da competência dos bairros fiscais em vez do tribunal tributário de 1ª instância de Lisboa, à excepção do número de processos nas secretarias administrativas que tem diminuído desde que estas foram criadas em 1994.

Ao ser referido terem sido legalmente implementados regimes excepcionais de regularização das dívidas fiscais para pôr cobro ao crescimento dessas dívidas, foi seguidamente reconhecido que apenas o pagamento em prestações ao abrigo do Dec. Lei nº 124/96 se encontrava ainda a contribuir para tal objectivo; a possibilidade legal de declarar em falhas dívidas menores ou iguais a cem contos foi indicada como forma de acelerar a cobrança de dívidas de montantes superiores.

A prolongada falta de meios humanos e técnicos é referida como sendo generalizada nas repartições de finanças e que, mesmo sendo insuficientes para as necessidades, os efectivos existentes nas secções de justiça tributária das repartições que foram objecto desta auditoria (nove e dez elementos), excediam o número de funcionários, que na maior parte do tempo, se encontra afecto e apenas parcialmente afecto às tarefas relativas à área das execuções fiscais.

Como forma de minorar as insuficiências verificadas foi manifestada a esperança na gradual melhoria e rejuvenescimento dos quadros em consequência dos últimos concursos efectuados (particularmente o dos liquidadores tributários), embora tenha sido admitido que a formação específica dos novos elementos demore mais de uma ano a produzir efeitos em termos de rentabilidade; foi ainda revelado que se encontra prometida para breve uma nova aplicação informática (sistema de execuções fiscais) com a qual se espera, quando estiver plenamente implementada, garantir o controlo e a fiabilidade da gestão dos processos de execução fiscal.

3.2.6.4.1 – Principais circuitos de documentos e procedimentos

Foram identificados circuitos similares aos existentes no sector do 3º bairro fiscal, se bem que os utilizados para instrução de processos de execução fiscal e citação dos executados tivessem sido reformulados em 1 de Junho de 1998 (à data da entrada em funções do coordenador do sector e por iniciativa deste).

3.2.6.4.2 – Análise dos processos

Para esta repartição de finanças foram também constituídas três amostras de dívidas para analisar; a amostra para cada imposto (IR, IVA e CA) tal como no caso do 3º bairro fiscal foi formada pelas dez dívidas de maior valor com prazo de cobrança voluntária concluído em 1997, certidão emitida pelo respectivo serviço administrador e remetida para esta repartição; no caso do IVA foram ainda acrescidas doze situações anómalas correspondentes a dívidas

com liquidação não nula mas certidão de valor omisso (quatro) ou vice-versa (três) e às cinco maiores dívidas sem certidão extraída.

3.2.6.4.2.1 – Dívidas de Imposto sobre o Rendimento

Também no caso em análise, as dez maiores dívidas de IR resultaram da actividade da Inspecção Tributária ascendendo no seu conjunto a 5.595.215.576$00 de IRC e juros compensatórios em falta, 70,9% do qual relativo a cinco liquidações a uma única entidade tendo as restantes dívidas sido liquidadas a três outras pessoas colectivas.

Para execução fiscal destas dívidas foram instaurados cinco processos, tendo em dois deles sido incluídas duas dívidas não seleccionadas mas também analisadas; no total, foram vistos cinco processos de execução fiscal relativos a doze dívidas de IRC imputadas a quatro pessoas colectivas; os resultados da análise dessas dívidas encontram-se sintetizados no próximo quadro, sobre o qual se produzem alguns comentários que se julgam pertinentes.

Processos de execução fiscal por dívidas de IR analisados na RF do 8.º BF de Lisboa

Devedor	Origem da dívida	Montante	Ano a que respeita	Fim do prazo de cobrança voluntária	Certidão de dívida	Instauração	Citação	Situação	Observações
A	IRC	869.241.748,00 (*)	1992	17/11/97	16/05/98	19/06/98	03/07/98	Suspensão	Reclamação graciosa das liquidações em 5/3/98. Prestação de garantia bancária desde 15/10/98.
		67.894.039,00	1992	03/12/97	16/05/98				
		1.018.014.725,00 (*)	1993	03/12/97	16/05/98				
		845.525.720,00 (*)	1994	03/12/97	16/05/98				
		536.685.586,00 (*)	1995	03/12/97	16/05/98				
		695.757.076,00 (*)	1996	03/12/97	16/05/98				
B	IRC	178.807.787,00	1992	02/06/97	19/11/97	31/12/97	Não	Anulação	Findo em 9/11/98, após anulação da DSCIR em 29/10/98 devido à emissão de documentos de correcção.
		375.415.857,00 (*)	1993	02/06/97	19/11/97				
C	IRC	376.635.511,00 (*)	1992	02/06/97	19/11/97	31/12/97	Não	Anulação	Anulação da DSCIR em 7/5/98, devido à emissão de documento de correcção.
		420.347.746,00 (*)	1993	02/06/97	19/11/97				Anulação da DSCIR em 21/7/98.
D	IRC	256.333.805,00 (*)	1992	18/06/97	19/11/97	31/12/97		DL n.º 124/96	Pagamento efectuado em 17/1/97 com base em valores comunicados ao devedor e superiores aos que vieram a ser liquidados.
	IRC	201.257.402,00 (*)	1993	26/12/97	16/05/98	19/06/98	08/07/98	DL n.º 124/96	

(*) Contido na amostra inicial.

As seis dívidas afectas ao Devedor A no valor total de 4.033.119.294$00, foram emitidas no âmbito de um processo já descrito no Parecer sobre a CGE 1996 na parte relativa à acção desenvolvida pelos serviços do Tribunal junto dos serviços centrais da Inspecção Tributária.

Refira-se que estas liquidações resultaram de uma acção inspectiva para apuramento do imposto que deveria ter sido retido aos direitos de autor pagos a entidades não residentes e corresponderam às dívidas imputadas à Radiotelevisão Portuguesa (RTP), por pagamentos efectuados de 1992 a 1996.

Os valores liquidados não foram pagos no respectivo prazo de cobrança voluntária concluído em 3/12/97, tendo dado origem à emissão de certidões de dívida em 16/5/98 e à instauração de um processo de execução fiscal em 19/6/98, no âmbito do qual foi, em 22/6/98, emitida citação que, registada com aviso de recepção, veio a ser recebida pelo executado em 3/7/98.

Na sequência de cinco reclamações graciosas (uma por ano) apresentadas em 5/3/98, pelo representante legal do devedor, o processo encontra-se suspenso desde 15/10/98, devido à prestação de uma garantia bancária no valor de 5.687.575.000$00, após notificação, para esse efeito, remetida em 7/8/98.

Relativamente às duas dívidas do executado B, o respectivo processo foi extinto em 9/11/98, na sequência de anulação das liquidações efectuada pelo serviço administrador do IR em 29/10/98, demonstrada pelas respectivas ordens de anulação e justificada pelo processamento de documentos de correcção.

Situação similar ocorreu para as duas dívidas do executado C, anuladas em 7/5/98 e 21/7/98 pelo respectivo serviço administrador e conforme consta da ordem de anulação de uma delas e do registo de anulação da outra, no sistema informático de cobrança do IR.

Quanto ao executado D, deve referir-se que as dívidas resultam de correcções efectuadas pela inspecção tributária aos valores declarados pelos exercícios de 1992 e 1993.

Em 31/12/96, o devedor entregou um pedido de adesão ao regime previsto pelo DL nº 124/96, para regularizar as dívidas de IRC e juros compensatórios de 1992 a 1995, quando as mesmas ainda não se encontravam liquidadas, tendo declarado como valores em falta aqueles que até então lhe tinham sido comunicados, 481.759.228$00 de imposto e 199.100.876$00 de juros.

O pedido para pagamento integral das dívidas nos três meses seguintes ao da autorização foi tratado e deferido manualmente em 17/1/97, tendo o aderente sido notificado para efectuar o pagamento de 521.579.228$00 (correspondentes ao valor do imposto e a 20% do valor dos juros declarados em falta), montante que veio a ser pago em 16/4/97; foram ainda pagos em 16/5/97, mais 512.020$00 relativos a 20% do valor de juros compensatórios e de mora cuja regularização pelo mesmo regime tinha sido deferida em 17/2/97.

Por erro dos serviços, as liquidações relativas a 1992 e 1993, apesar de posteriores ao pagamento efectuado e inferiores aos valores em que se baseou o cálculo da quantia paga, não foram consideradas como pagas, tendo gerado os processos executivos que foram analisados.

Na sequência de pedidos de reembolso solicitados pelo devedor foi efectuado, em 19/5/98, o tratamento informático de todo o processo, com base em valores globalmente divergentes dos declarados e dos entretanto liquidados, através do qual foram apurados 58.129.394$00 como

tendo sido pagos em excesso e devendo ser devolvidos ao contribuinte, proposta que mereceu a concordância superior em despacho proferido em 20/5/98.

No entanto, não consta do processo qualquer elemento demonstrativo da aplicação dessa solução, mas outra exposição do devedor que entretanto recebera a liquidação relativa a 1994, emitida em 11/9/98 e também divergente dos valores previamente comunicados e declarados.

3.2.6.4.2.2 – Dívidas de Imposto sobre o Valor Acrescentado

Os resultados da análise a cinco processos para execução fiscal de IVA e respectivos juros compensatórios encontram-se sintetizados no quadro da página seguinte.

Processos de execução fiscal por dívidas de IVA analisados na RF do 8.º BF de Lisboa

Devedor	Origem da dívida	Montante	Período a que respeita	Fim do prazo de cobrança voluntária	Certidão de dívida	Instauração	Citação	Situação	Observações
A	IVA e Juros comp.	346.943.949,00 (*)	1997	20/03/97	28/06/97	23/07/97	24/12/98	Citação	Só efectuada ano e meio após instauração do processo.
	Liq.adic.IVA	1.878.925,00	1993	30/11/97	30/06/98	17/07/98	21/07/98	Citação	Pedido de suspensão durante o período de gestão controlada no âmbito de um processo de recuperação de empresas.
	Liq.adic.IVA	62.967.014,00 (*)	1992	30/11/97					
	Juros comp.	1.461.815,00	1993	30/11/97					
	Juros comp.	61.701.904,00	1992	30/11/97					
B	IVA	35.965.503,00 (*)	1992	14/11/97	30/06/98	17/07/98	21/07/98	Instauração	Aviso devolvido ao remetente.
	IVA	28.067.018,00 (*)	1993	14/11/97	30/06/98				
	Juros comp.	23.217.844,00	1992	14/11/97	30/06/98				
	Juros comp.	19.170.762,00	1993	14/11/97	30/06/98				
C	IVA	140.164.887,00 (*)		10/11/97				Inexistência	Dívida anulada em 24/1/98 sem instauração do processo.
	IVA	135.278.867,00 (*)		10/12/97				Inexistência	Dívida anulada em 25/2/98 sem instauração do processo.
	IVA e Juros comp.	101.247.572,00 (*)	1997	10/10/97	20/12/97	22/01/98	Não	Anulação	Findo em 26/2/98 por anulação da DSCIVA em 6/1/98 devido a erro imputável aos serviços.
	IVA	58.464.639,00 (*)		22/09/97				Inexistência	Dívida anulada em 15/12/97 sem instauração do processo.
D	IVA e Juros comp.	135.486.886,00 (*)	1996	20/02/97	17/05/97	09/07/97	Não		Findo em 28/7/97 por anulação da DSCIVA em 17/6/97.
E	Juros comp.	4.054.598,00	1993	30/09/97	10/03/98	04/05/98	Sim	Citação	
	Juros comp.	131.208,00	1994	30/09/97	10/03/98				
	Juros comp.	7.988.337,00	1995	30/09/97	10/03/98				
	Juros comp.	1.519.570,00	1996	30/09/97	10/03/98				
	Liq.adic.IVA	7.044.864,00	1993	30/09/97	10/03/98				
	Liq.adic.IVA	8.793.440,00	1994	30/09/97	10/03/98				
	Liq.adic.IVA	34.179.643,00 (*)	1995	30/09/97	10/03/98				
	Liq.adic.IVA	21.651.696,00	1996	30/09/97	10/03/98				

(*) Contido na amostra inicial.

Ascendiam a 1.078.765.978$00 de imposto e juros compensatórios em falta as dez maiores dívidas de IVA, seis das quais foram consequência da remessa de declarações periódicas sem o respectivo meio de pagamento (três delas foram anuladas sem sequer ter sido instaurado processo executivo), enquanto as restantes resultaram de acções da inspecção tributária.

Apesar do respectivo processo ter sido instaurado em 23/6/97, a citação do Devedor A pela primeira das dívidas só foi efectuada ano e meio depois, confirmando que em 1997, por regra, não se terão efectuado citações e evidenciando que esta específica comunicação só foi concretizada depois da repartição ter sido questionada sobre a situação da dívida, no âmbito da acção desenvolvida pelos auditores do Tribunal de Contas.

O segundo processo do mesmo devedor foi objecto de reacção do representante legal do executado, através de requerimento apresentado ao chefe da repartição em 29/9/98, no sentido de obter a suspensão do processo executivo por todo o período de gestão controlada a que o executado se encontrava sujeito, no âmbito de um processo de recuperação de empresas.

Das dívidas de IVA incluídas na amostra por serem relativas a situações anómalas, as três certidões com valor de liquidação omisso tinham sido anuladas, duas das cinco maiores liquidações sem certidão tinham sido igualmente anuladas e as restantes continuavam sem certidão extraída, tal como duas das liquidações com valor de certidão omisso, enquanto as duas restantes tinham sido normalizadas através da instauração dos respectivos processos.

3.2.6.4.2.3 – Dívidas de Contribuição Autárquica

No quadro seguinte sintetizam-se os resultados da análise às dívidas em execuções fiscais de CA:

Processos de execução fiscal por dívidas de CA analisados na RF do 8.º BF de Lisboa

Devedor	Montante	Ano a que respeita	Fim do prazo de cobrança voluntária	Certidão de dívida	Instauração	Citação	Situação	Observações
A	14.779.674,00	1991	31/08/94	31/10/94	28/11/94	09/02/96	DL n.º 124/96	Carta Precatória expedida para o 2º BF de Lisboa.
	14.779.674,00	1992	31/08/94	31/10/94				
	14.779.674,00	1993	31/08/95	17/06/96	19/07/96	Não	DL n.º 124/96	Carta Precatória expedida para o 2º BF de Lisboa.
	7.389.837,00	1994	30/04/95	17/06/96	01/08/96	Não	DL n.º 124/96	Carta Precatória expedida para o 2º BF de Lisboa.
	7.389.837,00	1994	30/09/95	17/06/96				
	6.821.388,00	1995	17/05/96	30/12/96	15/01/97	Não	DL n.º 124/96	Carta Precatória expedida para o 2º BF de Lisboa.
	6.821.388,00	1995	30/09/96	30/12/96				
	6.821.388,00 (*)	1996	30/04/97	31/12/97	15/01/98	Não	Instauração	
	6.821.388,00 (*)	1996	30/09/97	31/12/97				
	8.867.805,00	1997	30/04/98	26/11/98	04/01/99	18/01/99	Citação	
	8.867.804,00	1997	30/09/98	26/11/98				
B	19.745,00	-	30/04/95	17/06/96	01/08/96	13/09/96	Citação	
	18.227,00	-	17/05/96	30/12/96	15/01/97	Não	Instauração	
	6.145.019,00 (*)	1995	31/10/97	31/12/97	21/01/98	Não	Instauração	
	1.875.672,00	1996	30/09/97	31/12/97	15/01/98	Não	Instauração	
C	5.940.000,00 (*)	1996	30/04/97	31/12/97	15/01/98	Não	Instauração	
	5.940.000,00 (*)	1996	30/09/97	31/12/97				
D	246.161,00	1990	31/08/92	20/08/93	25/07/94	Não	Instauração	
	4.671.633,00 (*)	1995	31/10/97	31/12/97	21/01/98	11/02/99	Citação	
E	68.986,00	1992	30/04/97	31/12/97	16/01/98	Não	Instauração	
	4.412.865,00 (*)	1996	30/04/97	31/12/97	15/01/98	Não	Instauração	
	4.412.865,00 (*)	1996	30/09/97	31/12/97				
F	22.464,00	-	30/04/94	15/05/95	05/06/95	04/07/95	Citação	
	22.464,00	-	30/04/95	17/06/96	01/08/96	27/11/96	Citação	
	3.908.947,00 (*)	1994	31/10/97	31/12/97	21/01/98	Não	Instauração	
	3.008.610,00	1995	31/10/97	31/12/97				
	1.831.473,00	1996	30/04/97	31/12/97	15/01/98	Não	Instauração	
	1.831.473,00	1996	30/09/97	31/12/97				
	29.203,00	-	30/04/98	26/11/98	04/01/99	19/01/99	Citação	
G	486.000,00	1995	31/10/97	31/12/97	21/01/98	Não	Instauração	
	3.159.000,00 (*)	1996	30/09/97	31/12/97	15/01/98	Não	Instauração	
	4.106.700,00	1997	30/09/98	26/11/98	04/01/99	18/01/99	Citação	

(*) Contido na amostra inicial.

As dez maiores dívidas de CA valiam no seu conjunto 52.233.105$00, tendo sido imputadas a sete devedores por falta de pagamento da contribuição de 1994 (1), 1995 (2), 1996 (1) e das duas prestações da de 1996 (3); todas as certidões destas dívidas foram emitidas no último dia do ano em que terminaram os prazos de cobrança (31/12/97) e todos os processos foram instaurados em Janeiro de 1998.

As dívidas do Devedor A susceptíveis de serem regularizadas ao abrigo do regime previsto no DL nº 124/96 foram expedidas para a repartição do 2º bairro fiscal, através de cartas precatórias; como as contribuições devidas pelos anos de 1996 e 1997 já não se encontram abrangidas por esse regime, os processos foram instaurados e vão permanecer na repartição do 8º bairro fiscal, por ser aquela onde o prédio se encontra situado.

3.3 – Comparação entre receita prevista e receita cobrada

Com vista à análise comparativa da receita prevista com a cobrada, elaborou-se o mapa n.º 5, apresentado em anexo, no qual se evidenciam, segundo o classificador económico das receitas públicas, os desvios verificados entre o OE revisto e a execução orçamental, discriminados por grupos e artigos do mesmo classificador; o resumo por capítulos da classificação económica é apresentado no quadro seguinte.

Tal como nos últimos anos, os valores apresentados não são os apurados pelos SAT, através dos documentos remetidos pelas várias entidades, mas sim os constantes da CGE.

DESIGNAÇÃO	PREVISÃO			EXECUÇÃO			DIFERENÇA		Taxa de
	Em escudos	%	%	Em escudos	%	%	Em escudos	%	execução
RECEITAS CORRENTES	**4.388.435.479.000,0**	**100,0**	**39,2**	**4.316.167.730.089,4**	**100,0**	**43,4**	**-72.267.748.910,6**	**-1,6**	**98,4**
Impostos directos	1.710.300.000.000,0	39,0	15,3	1.685.210.300.553,9	39,0	16,9	-25.089.699.446,1	-1,5	98,5
Impostos indirectos	2.317.926.488.000,0	52,8	20,7	2.307.252.002.615,5	53,5	23,2	-10.674.485.384,5	-0,5	99,5
Taxas, multas e outras penalidades	72.608.800.000,0	1,7	0,6	53.170.228.252,0	1,2	0,5	-19.438.571.748,0	-26,8	73,2
Rendimentos da propriedade	184.664.864.000,0	4,2	1,6	201.950.965.866,0	4,7	2,0	17.286.101.866,0	9,4	109,4
Transferências	25.585.836.000,0	0,6	0,2	17.475.752.760,5	0,4	0,2	-8.110.083.239,5	-31,7	68,3
Venda de bens e serviços correntes	59.936.750.000,0	1,4	0,5	41.483.304.916,0	1,0	0,4	-18.453.445.084,0	-30,8	69,2
Outras receitas correntes	17.412.741.000,0	0,4	0,2	9.625.175.125,5	0,2	0,1	-7.787.565.874,5	-44,7	55,3
RECEITAS DE CAPITAL	**6.538.965.169.000,0**	**100,0**	**58,4**	**5.408.128.453.832,1**	**100,0**	**54,3**	**-1.130.836.715.167,9**	**-17,3**	**82,7**
Venda de bens de investimento	741.751.000,0	0,0	0,0	1.133.983.056,5	0,0	0,0	392.232.056,5	52,9	152,9
Transferências	66.739.205.000,0	1,0	0,6	35.103.878.774,0	0,6	0,4	-31.635.326.226,0	-47,4	52,6
Activos financeiros	830.534.837.000,0	12,7	7,4	838.552.893.642,5	15,5	8,4	8.018.056.642,5	1,0	101,0
Passivos financeiros	5.597.572.044.000,0	85,6	50,0	4.502.288.941.377,1	83,3	45,2	-1.095.283.102.622,9	-19,6	80,4
Outras receitas de capital	43.377.332.000,0	0,7	0,4	31.048.756.982,0	0,6	0,3	-12.328.575.018,0	-28,4	71,6
Recursos próprios comunitários	36.229.815.000,0	100,0	0,3	34.536.299.794,0	100,0	0,3	-1.693.515.206,0	-4,7	95,3
Reposições não abatidas nos pagam.	94.426.295.000,0	100,0	0,8	108.948.740.986,0	100,0	1,1	14.522.445.986,0	15,4	115,4
Contas de ordem	134.248.270.000,0	100,0	1,2	87.993.403.559,0	100,0	0,9	-46.254.866.441,0	-34,5	65,5
TOTAL GERAL	**11.192.305.028.000,0**	**100,0**	**100,0**	**9.955.774.628.260,5**	**100,0**	**100,0**	**-1.236.530.399.739,5**	**-11,0**	**89,0**

Como se observa, o total geral da receita líquida cobrada em 1997 ficou bastante aquém do valor orçamentado (-1.236,5 milhões de contos) o que, em larga medida, resultou do facto do capítulo "Passivos financeiros" ter registado um valor bastante inferior ao previsto (-1.095,3 milhões de contos). Tanto o total geral da receita como o capítulo "Passivos financeiros"

apresentam taxas de execução (89,0% e 80,4%, respectivamente) bastante inferiores às observadas no ano anterior (91,8% e 83,5%).

Em termos do total da receita efectiva o valor da execução ficou também aquém do orçamentado (-141,2 milhões de contos), embora a respectiva taxa (97,5%) tenha sido nitidamente superior à observada em 1996 (96,5%).

Dada a importância que a receita fiscal assume, os elevados graus de execução verificados tanto nos impostos directos (98,5%) como nos indirectos (99,5%) foram determinantes para o aumento do grau de execução do conjunto da receita efectiva. Contribuíram ainda para esse crescimento os seguintes capítulos, em que os valores cobrados se revelaram superiores aos previstos no OE: "Rendimentos da propriedade" (109,4%), "Venda de bens de investimento" (152,9%), "Activos financeiros" (101,0%) e "Reposições não abatidas nos pagamentos" (115,4%).

Ao invés, registaram taxas de execução bastante baixas (inferiores a 70%) os seguintes capítulos: "Transferências de capital" (52,6%), "Outras receitas correntes" (55,3%), "Contas de ordem" (65,5%), "Transferências correntes" (68,3%) e "Venda de bens e serviços correntes" (69,2%).

Atendendo às maiores diferenças nos valores absolutos entre a previsão e a execução destacam-se, porém, os seguintes capítulos: "Contas de ordem" (-46,3 milhões de contos), "Transferências de capital" (-31,6 milhões de contos), "Impostos directos" (-25,1 milhões de contos), "Taxas, multas e outras penalidades" (-19,4 milhões de contos) e "Venda de bens e serviços correntes"(-18,5 milhões de contos).

Conforme foi referido em anteriores Pareceres, uma das limitações da análise comparativa de desvios efectuada apenas ao nível de totais gerais e de totais de capítulos, resulta de ocorrerem compensações de desvios de sinais contrários a níveis mais baixos do classificador das receitas.

No que respeita à receita fiscal, pode observar-se pelo mapa n.º 5 que no capítulo "Impostos directos" a execução orçamental ficou aquém do previsto em cerca de 54,5 milhões de contos no IRS, o que foi parcialmente compensado pelos desvios de sinal positivo registados no IRC (26,1 milhões de contos) e noutros impostos; quanto aos "Impostos indirectos", e salientando apenas as maiores diferenças em valor absoluto, observa-se que os desvios negativos registados no ISP (-33,8 milhões de contos), no IA (-5,6 milhões de contos) e no imposto de consumo sobre o tabaco (-3,3 milhões de contos) foram parcialmente anulados pelos de sinal positivo registados no IVA (+19,6 milhões de contos), no imposto do selo (+13,3 milhões de contos) e no imposto de consumo sobre bebidas alcoólicas (+3,4 milhões de contos).

Por outro lado, importa assinalar que, por via da abertura de créditos especiais, foram introduzidos ao OE inicial diversas alterações orçamentais, de que se dá conta, em termos de agregação por totais de capítulo, no quadro seguinte:

(em milhares de escudos)

Designação	Orçamento inicial	Alterações orçamentais	Execução orçamental
RECEITAS CORRENTES	**4 373 819 554**	**2 625 895**	**4 316 167 730**
Impostos directos	1 710 300 000	0	1 685 210 301
Impostos indirectos	2 316 669 593	1 256 895	2 307 252 003
Taxas, multas e outras penalidades	70 600 176	2 008 624	53 170 228
Rendimentos da propriedade	184 573 383	91 481	201 950 966
Transferências	22 158 707	3 427 129	17 475 753
Venda de bens e serviços correntes	53 007 086	6 929 664	41 483 305
Outras receitas correntes	16 510 609	902 132	9 625 175
RECEITAS DE CAPITAL	**2 980 865 789**	**3 558 099 380**	**5 408 128 454**
Venda de bens de investimento	701 751	40 000	1 133 983
Transferências	60 723 437	6 015 768	35 103 879
Activos financeiros	414 534 837	416 000 000	838 552 894
Passivos financeiros	2 467 572 044	3 130 000 000	4 502 288 941
Outras receitas de capital	37 333 720	6 043 612	31 048 757
Recursos próprios comunitários	30 526 800	5 703 015	34 536 300
Reposições não abatidas nos pagam.	35 109 568	59 316 727	108 948 741
Contas de ordem	128 524 637	5 723 633	87 993 404
TOTAL DA RECEITA	**7 548 846 348**	**3 643 458 680**	**9 955 774 628**
TOTAL DA RECEITA EFECTIVA	**5 081 274 304**	**513 458 680**	**5 453 485 687**
TOTAL DA RECEITA FISCAL	**4 026 969 593**	**1 256 895**	**3 992 462 303**

Como se observa, as alterações orçamentais efectuadas foram bastante importantes, ocasionando um aumento no total geral das receitas previstas de 3.643,5 milhões de contos (+48,3%, relativamente ao OE inicial). Para tal aumento contribuíram sobretudo as alterações nos "Passivos financeiros" (+3.130 milhões de contos, ou seja, +126,8%), se bem que, também as receitas efectivas tenham registado alterações significativas (no total geral, +513,5 milhões de contos, ou seja, +10,1%) - no âmbito destas receitas os maiores destaques vão para os "Activos financeiros" (+416 milhões de contos, o que corresponde a um acréscimo de 100,4%) e para as "Reposições não abatidas nos pagamentos" (+59,3 milhões de contos, ou seja, +168,9%).

Contrariamente ao sucedido no ano transacto, em que as maiores alterações se produziram no âmbito da receita fiscal, em 1997 não houve alterações no capítulo dos impostos directos e as registadas no âmbito dos impostos indirectos representaram apenas 0,1% dos valores inscritos no OE inicial – o que, conjugado com o facto da execução não se ter afastado muito dos valores orçamentados, indicia um maior rigor na elaboração das previsões da receita fiscal.

Ainda em relação às alterações orçamentais efectuadas, constata-se que nenhum dos capítulos da receita reflecte diminuição face aos valores do OE inicial.

Tendo em atenção a aproximação aos valores da execução orçamental, verifica-se pelo quadro seguinte que as alterações introduzidas conduziram a uma maior aproximação aos valores da execução orçamental, considerando tanto o total geral da receita, como os passivos financeiros e o total da receita efectiva. Todavia, ao nível dos totais dos seguintes capítulos observam-se maiores diferenças da execução orçamental para o OE revisto do que para o OE

inicial: "Impostos indirectos", "Taxas, multas e outras penalidades", "Transferências correntes", "Venda de bens e serviços correntes", "Outras receitas correntes", "Transferências de capital", "Outras receitas de capital" e "Contas de ordem".
Considerando os desvios em módulo aos níveis mais desagregados do classificador económico das receitas públicas, os SAT apuraram que também nesta perspectiva as alterações orçamentais introduzidas conduziram a uma maior aproximação entre os valores da previsão e os da execução orçamental ao nível do total geral das receitas, dos passivos financeiros e do total da receita efectiva. Todavia, os seguintes capítulos apresentam no seu conjunto maiores desfasamentos entre a CGE e o OE revisto do que entre a CGE e o OE inicial: "Impostos indirectos", "Taxas, multas e outras penalidades", "Transferências correntes", "Venda de bens e serviços correntes", "Outras receitas correntes", "Venda de bens de investimento", "Transferências de capital" e "Contas de ordem".

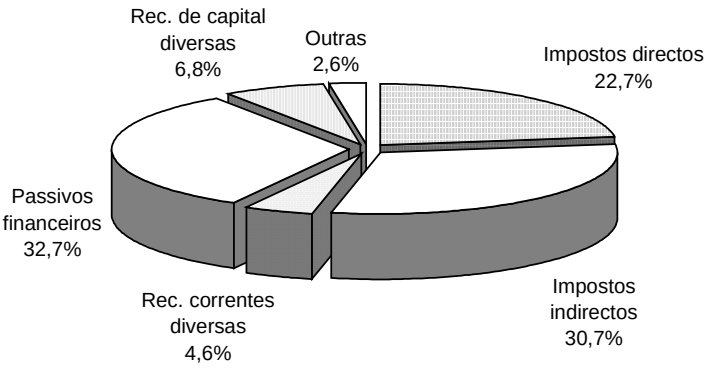
(em milhares de escudos)

DESIGNAÇÃO	DESVIOS			
	CGE - OE inicial		CGE – OE final	
	Contos	%	Contos	%
RECEITAS CORRENTES	**-57 651 824**	**-1,3**	**-72 267 749**	**-1,6**
Impostos directos	-25 089 699	-1,5	-25 089 699	-1,5
Impostos indirectos	-9 417 590	-0,4	-10 674 485	-0,5
Taxas, multas e outras penalidades	-17 429 948	-24,7	-19 438 572	-26,8
Rendimentos da propriedade	17 377 583	9,4	17 286 102	9,4
Transferências	-4 682 954	-21,1	-8 110 083	-31,7
Venda de bens e serviços correntes	-11 523 781	-21,7	-18 453 445	-30,8
Outras receitas correntes	-6 885 434	-41,7	-7 787 566	-44,7
RECEITAS DE CAPITAL	**-2 427 262 665**	**81,4**	**-1 130 836 715**	**-17,3**
Venda de bens de investimento	432 232	61,6	392 232	52,9
Transferências	-25 619 558	-42,2	-31 635 326	-47,4
Activos financeiros	424 018 057	102,3	8 018 057	1,0
Passivos financeiros	2 034 716 897	82,5	-1 095 283 103	-19,6
Outras receitas de capital	-6 284 963	-16,8	-12 328 575	-28,4
Recursos próprios comunitários	**4009 500**	**13,1**	**-1 693 515**	**-4,7**
Reposições não abatidas nos pagamentos	**73 839 173**	**210,3**	**14 522 446**	**15,4**
Contas de ordem	**-40 531 233**	**-31,5**	**-46 254 866**	**-34,5**
TOTAL DA RECEITA	**2 406 928 280**	**31,9**	**-1 236 530 400**	**-11,0**
TOTAL DA RECEITA EFECTIVA	**372 211 383**	**7,3**	**-141 247 297**	**-2,5**
TOTAL DA RECEITA FISCAL	**-34 507 290**	**-0,9**	**-35 764 185**	**-0,9**

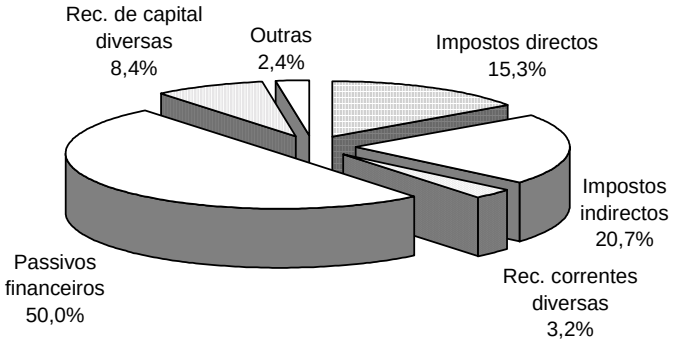
Os seguintes gráficos circulares ilustram a comparação entre a receita prevista e a receita cobrada.

Solicitadas a pronunciarem-se sobre esta matéria, as DGO e DGT referiram não lhes suscitar a mesma qualquer comentário, enquanto que a DGCI não respondeu.

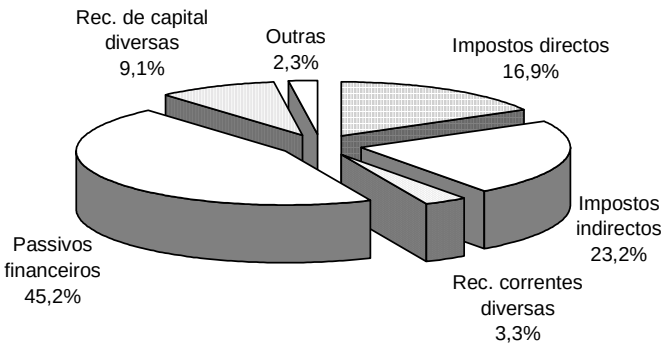
O.E. INICIAL



O.E. REVISTO



RECEITA COBRADA



3.4 – Análise evolutiva da receita cobrada

No quadro seguinte apresenta-se o desdobramento por totais de capítulos da receita líquida cobrada nos dois últimos anos, bem como, a respectiva variação em valores absolutos e percentuais.

Designação	1996	1997	Variação 1997/96	
	Em contos	Em contos	Em contos	%
RECEITAS CORRENTES	**3 909 578 972**	**4 316 167 730**	**406 588 758**	**10,4**
Impostos directos	1 524 189 010	1 685 210 301	161 021 291	10,6
Impostos indirectos	2 127 234 473	2 307 252 003	180 017 530	8,5
Taxas, multas e outras penalidades	49 576 029	53 170 228	3 594 199	7,2
Rendimentos da propriedade	123 909 974	201 950 966	78 040 992	63,0
Transferências	34 882 383	17 475 753	-17 406 630	-49,9
Venda de bens e serviços correntes	38 234 011	41 483 305	3 249 294	8,5
Outras receitas correntes	11 553 093	9 625 175	-1 927 918	-16,7
RECEITAS DE CAPITAL	**2 628 431 922**	**5 408 128 454**	**2 779 696 532**	**105,8**
Venda de bens de investimento	506 150	1 133 983	627 833	124,0
Transferências	33 092 879	35 103 879	2 010 999	6,1
Activos financeiros	391 676 161	838 552 894	446 876 733	114,1
Passivos financeiros	2 187 747 884	4 502 288 941	2 314 541 057	105,8
Outras receitas de capital	15 408 847	31 048 757	15 639 910	101,5
Recursos próprios comunitários	**29 359 262**	**34 536 300**	**5 177 038**	**17,6**
Reposições não abatidas nos pagamentos	**81 152 465**	**108 948 741**	**27 796 276**	**34,3**
Contas de ordem	**80 941 217**	**87 993 404**	**7 052 187**	**8,7**
TOTAL GERAL DA RECEITA	**6 729 463 838**	**9 955 774 628**	**3 226 310 790**	**47,9**
TOTAL DA RECEITA EFECTIVA	**4 541 715 954**	**5 453 485 687**	**911 769 733**	**20,1**
TOTAL DA RECEITA FISCAL	**3 651 423 483**	**3 992 462 303**	**341 038 820**	**9,3**

Como se observa, o total geral da receita registou em 1997 um acréscimo substancial relativamente ao ano anterior (3.226,3 milhões de contos, ou seja, 47,9%). Para esta variação contribuíram principalmente os passivos financeiros que superaram o valor do ano anterior em 2.314,5 milhões de contos (105,8%), embora mereça também realce o crescimento da receita efectiva (911,8 milhões de contos, o que representa uma variação de 20,1 %).

Para o crescimento da receita efectiva contribuíram diversos capítulos, sendo de destacar, sobretudo, o dos "Activos financeiros" com um aumento de 446,9 milhões de contos (114,1%) relativamente às receitas do ano anterior, o que ficou a dever-se, essencialmente, à alienação de partes sociais de empresas. Embora com menor relevância em termos de valores absolutos são, porém, ainda de destacar, atendendo aos acentuados crescimentos em termos percentuais, os capítulos "Venda de bens de investimento" (+124,0%) e "Outras receitas de

capital" (+101,5%). Por outro lado, observa-se que apenas dois capítulos registaram variações de sinal negativo: "Transferências correntes" (-49,9%) e "Outras receitas correntes" (-16,7%)

A receita fiscal cresceu globalmente a um ritmo de 9,3% - inferior, portanto, ao do conjunto das restantes receitas efectivas (64,1%) - sendo de assinalar que a tributação directa cresceu a uma taxa superior à da indirecta (10,6% e 8,5%, respectivamente).

Para o crescimento dos impostos directos contribuiu principalmente o IRC, com mais 128,3 milhões de contos do que no ano anterior, o que corresponde a um crescimento de 26,3%, embora o IRS tenha também gerado mais 29,5 milhões de contos (+2,9%).

Por sua vez, nos impostos indirectos o maior crescimento registou-se no IVA (mais 152,7 milhões de contos do que em 1996, ou seja, +13,8%), embora seja também de assinalar o crescimento de 11,3 milhões de contos (7%) no imposto sobre o consumo de tabaco e de 8,5 milhões de contos (5,5%) no IA; contudo, no segundo maior imposto indirecto (considerando o volume das receitas geradas), ou seja, o ISP (com receitas apenas inferiores às do IVA), registou-se um decréscimo em relação a 1996 (-0,3%) e no imposto do selo (terceiro maior imposto indirecto) registou-se um crescimento bastante moderado (+1,2%).

Com vista à análise da evolução da receita cobrada nos últimos cinco anos apresenta-se a seguir um quadro com as taxas de crescimento nominais, segundo os capítulos do classificador económico das receitas públicas.

TAXAS DE CRESCIMENTO NOMINAL

Designação	1993/92	1994/93	1995/94	1996/95	1997/96	Média
RECEITAS CORRENTES	**- 5,3**	**11,4**	**9,7**	**7,0**	**10,4**	**6,4**
Impostos directos	- 4,8	6,4	11,2	15,2	10,6	7,5
Impostos indirectos	- 0,2	18,1	5,2	2,6	8,5	6,7
Taxas, multas e outras penalidades	39,7	4,6	26,3	6,1	7,2	16,0
Rendimentos da propriedade	- 47,1	- 35,3	60,9	7,4	63,0	-0,7
Transferências	- 48,6	30,2	65,8	13,7	-49,9	-8,8
Venda de bens e serviços correntes	239,6	11,4	19,3	- 1,2	8,5	37,1
Outras receitas correntes	- 64,8	- 27,2	132,3	- 53,3	-16,7	-25,4
RECEITAS DE CAPITAL	**43,8**	**5,3**	**28,5**	**3,6**	**105,8**	**32,9**
Venda de bens de investimento	- 15,1	622,1	- 78,5	- 14,7	124,0	20,3
Transferências	8,7	- 50,0	21,0	4,0	6,1	-6,2
Activos financeiros	- 64,1	20,1	51,9	144,6	114,1	28,0
Passivos financeiros	68,7	5,2	26,0	- 3,3	105,8	34,8
Outras receitas de capital	-	56,0	83,1	- 81,7	101,5	1,3
Recursos próprios comunitários	- 9,9	14,2	- 7,4	- 30,5	17,6	-4,9
Reposições não abatidas nos pagamentos	26,7	6,2	145,1	26,6	34,3	41,2
Contas de ordem	- 15,9	8,4	8,8	0,8	8,7	1,7
TOTAL GERAL DA RECEITA	**8,5**	**9,1**	**17,0**	**5,5**	**47,9**	**16,7**
TOTAL DA RECEITA EFECTIVA	**- 8,4**	**11,0**	**12,6**	**10,3**	**20,1**	**8,7**
TOTAL DA RECEITA FISCAL	**- 2,1**	**13,4**	**7,5**	**7,5**	**9,3**	**7,0**
PIB_{pm}	**7,2**	**8,7**	**8,1**	**6,2**	**6,6**	**7,4**

Como se observa, na média do período considerado tanto o total geral da receita como o total da receita efectiva e os passivos financeiros cresceram mais do que o PIB.

Não obstante o crescimento acentuado do total geral da receita na média do período, constata-se que os seguintes capítulos registaram taxas de crescimento nominal negativas: "Outras receitas correntes" (-25,4%), "Transferências correntes" (-8,8%), "Transferências de capital"(-6,2%), "Recursos próprios comunitários" (-4,9%) e "Rendimentos da propriedade" (-0,7%).

O total da receita fiscal registou uma taxa de crescimento ligeiramente inferior à do referido agregado macroeconómico, o que ficou essencialmente a dever-se à quebra das receitas fiscais em 1993 (embora em 1995 o crescimento dos impostos também tenha sido um pouco inferior ao do PIB); por outro lado, pode observar-se que nos últimos três anos do período em análise os impostos directos cresceram mais do que os indirectos, o que inverteu a tendência observada em 1993 e 1994 e fez com que na média do período os primeiros tenham crescido mais do que os segundos.

Em termos de crescimento real,[3] como se observa pelo quadro seguinte, em 1997, tanto o total geral da receita, como o total dos passivos financeiros, o total da receita efectiva e o total da receita fiscal, registaram taxas de crescimento nitidamente superiores à do PIB e às da média do período. A nível dos diferentes capítulos da receita efectiva observa-se que apenas três registaram taxas de crescimento inferiores à do citado agregado macroeconómico ("Transferências correntes", "Outras receitas correntes e "Transferências de capital") e que apenas duas ("Transferências correntes" e "Reposições não abatidas nos pagamentos") cresceram menos no ano em apreço do que em termos médios.

TAXAS DE CRESCIMENTO REAL

Designação	1993/92	1994/93	1995/94	1996/95	1997/96	Média
RECEITAS CORRENTES	**- 12,6**	**5,0**	**4,0**	**4,0**	**7,5**	**1,3**
Impostos directos	- 12,1	0,3	5,4	11,9	7,7	2,3
Impostos indirectos	- 7,8	11,3	-0,2	- 0,3	5,7	1,5
Taxas, multas e outras penalidades	29,0	- 1,4	19,7	3,0	4,5	10,4
Rendimentos da propriedade	- 51,2	- 39,1	52,5	4,3	58,8	-5,5
Transferências	-52,6	22,7	57,2	10,4	-51,2	-13,2
Venda de bens e serviços correntes	213,6	5,0	13,1	-4,0	5,7	30,4
Outras receitas correntes	- 67,5	- 31,4	120,2	- 54,7	-18,8	-29,0
RECEITAS DE CAPITAL	**32,8**	**- 0,7**	**21,8**	**0,6**	**100,4**	**26,5**
Venda de bens de investimento	- 21,6	580,5	- 79,6	- 17,1	118,2	14,5
Transferências	0,3	- 52,8	14,7	1,0	3,3	-10,7
Activos financeiros	- 66,8	13,2	44,0	137,6	108,6	21,8
Passivos financeiros	55,8	- 0,8	19,5	- 6,0	100,5	28,3
Outras receitas de capital	-	47,0	73,6	- 82,2	96,3	-2,8
Recursos próprios comunitários	- 16,8	7,6	- 12,3	- 32,5	14,6	-9,5
Reposições não abatidas nos pagamentos	17,0	0,1	132,4	23,0	30,8	34,4
Contas de ordem	- 22,3	2,2	3,2	- 2,0	5,9	-3,2
TOTAL GERAL DA RECEITA	**0,2**	**2,8**	**10,9**	**2,5**	**44,1**	**11,0**

[3] As taxas de crescimento real das receitas públicas foram determinadas recorrendo ao deflacionador do PIB, por sua vez determinado a partir das respectivas taxas de variação real e dos valores a preços correntes publicados pela DGO.

TOTAL DA RECEITA EFECTIVA	**- 15,4**	**4,6**	**6,7**	**7,2**	**17,0**	**3,4**
TOTAL DA RECEITA FISCAL	**- 9,6**	**6,9**	**1,9**	**4,4**	**6,5**	**1,8**
PIB_{pm}	**- 1,0**	**2,4**	**2,5**	**3,2**	**3,8**	**2,2**

Na média do período de 1992 a 1997, tanto o total geral da receita como os passivos financeiros e o total da receita efectiva registaram taxas de crescimento superiores à do PIB, tendo o conjunto da receita fiscal registado um crescimento ligeiramente inferior em resultado do atrás referido crescimento reduzido dos impostos indirectos.

Tendo especialmente em vista a análise da receita fiscal e o peso da receita efectiva na receita total, apresentam-se no quadro seguinte alguns rácios.

	1993	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**Média**
Impostos directos/Receita fiscal	40,1	37,7	39,0	41,7	42,2	40,1
Impostos indirectos/Receita fiscal	59,9	62,3	61,0	58,3	57,8	59,9
Receita fiscal/Receita efectiva	84,6	86,4	82,5	80,4	73,2	81,4
Receita fiscal/Receita total	55,7	58,0	53,3	54,3	40,1	52,3
Receita fiscal/PIB	20,7	21,6	21,5	21,7	22,3	21,6
Receita efectiva/Receita total	65,9	67,1	64,5	67,5	54,8	64,0

Constata-se que em 1997 a receita fiscal representou 73,2% da receita efectiva, valor este que é bastante inferior ao da média do período (81,4%) e o mais baixo que se observa considerando cada um dos anos do mesmo.

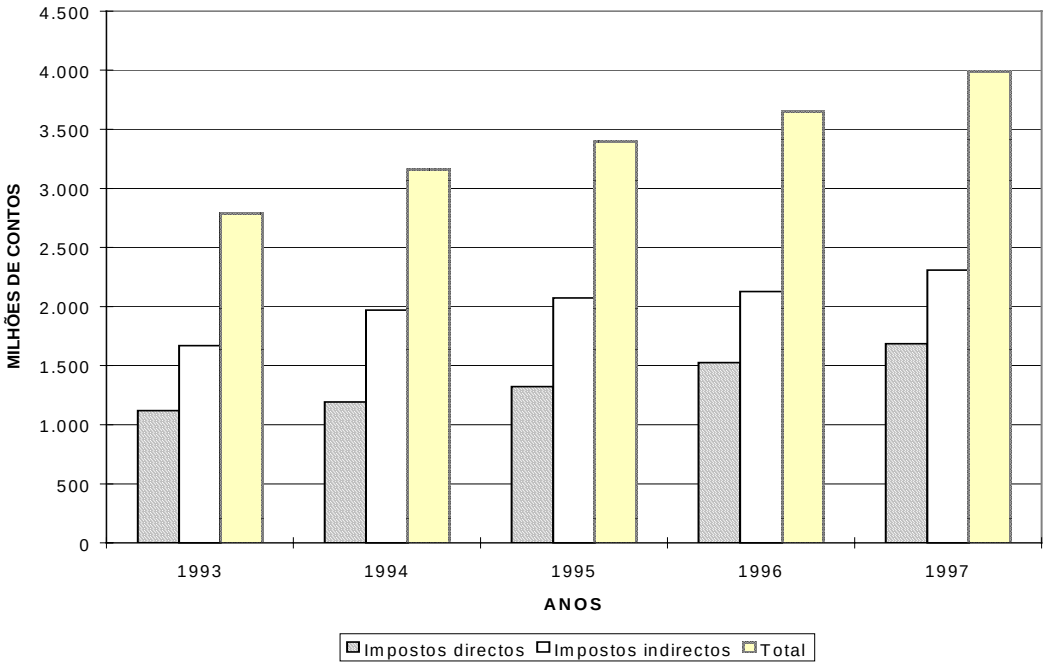
A importância da receita fiscal no PIB tem vindo, no entanto, gradualmente a aumentar (apenas com uma ligeira quebra em 1995) e atingiu o ponto mais alto em 1997 (22,3%), acima, portanto, do registado na média do período (21,6%).

Relativamente ao peso dos impostos directos e indirectos na receita fiscal, os primeiros, depois de uma quebra acentuada de 1993 para 1994 têm vindo a aumentar a sua importância relativa, atingindo o ponto mais alto no último ano, que foi superior ao da média do período (42,2% e 40,1%, respectivamente).

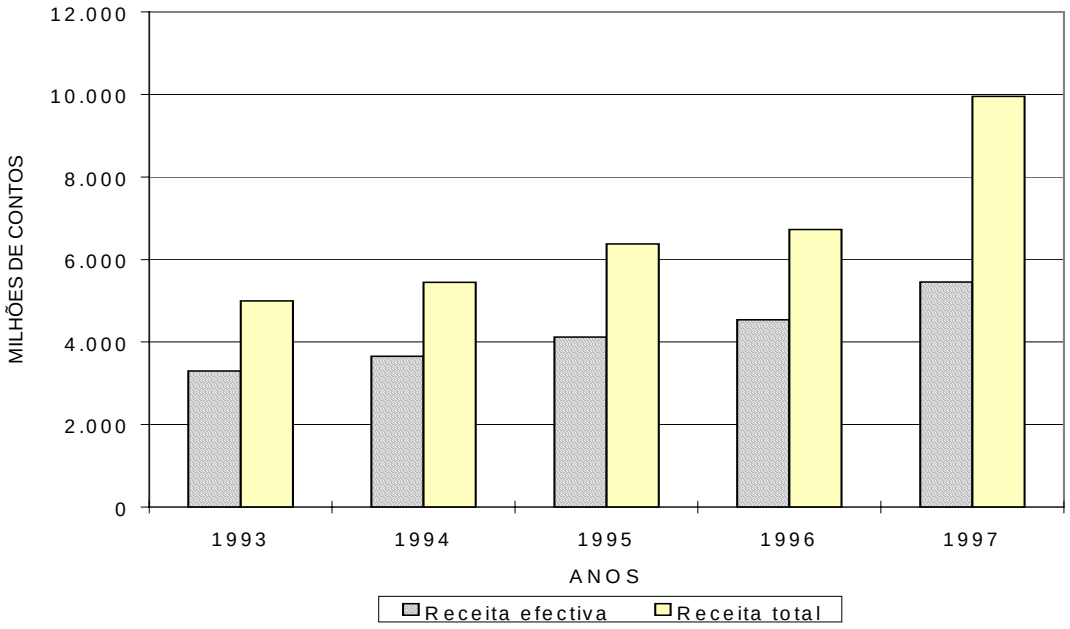
Por último, é de assinalar que a receita efectiva atingiu o valor mais baixo no conjunto da receita total no último ano do período considerado (54,8%), bastante inferior ao do ano imediatamente anterior (67,5% em 1996) e ao da média do período (64,0%).

A evolução da receita fiscal, da receita efectiva e da receita total, é ilustrada nos gráficos seguintes.

RECEITA FISCAL



RECEITA EFECTIVA E RECEITA TOTAL



Instadas a pronunciarem-se sobre este ponto, as DGO e DGT referiram não lhes suscitar a matéria em causa qualquer comentário; a DGCI não respondeu.

IV – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA DESPESA

4.1 – Análise global da execução do orçamento da despesa

4.1.1 – Conferência dos mapas de despesa

O apuramento global da despesa orçamental é da responsabilidade da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), a partir dos registos contabilísticos efectuados nas suas delegações.

Tais registos são o suporte dos valores mencionados na Conta Geral do Estado, os quais foram objecto de conferência pelos Serviços deste Tribunal, tendo por base os "mapas de despesa" dos serviços processadores (2.193 serviços) e os registos efectuados pelas respectivas delegações da Direcção-Geral do Orçamento, em paralelo com os desenvolvimentos das despesas apresentados no volume II da Conta.

A conferência abrangeu todos os serviços, à excepção dos serviços processadores de verbas comuns do Ministério da Educação (1.202), relativamente aos quais foram conferidos, por amostragem, os mapas relativos a 301 serviços (25%). Estas verbas comuns respeitam ao Cap.º 02 – "Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário":

- Divisão 01 – "Estabelecimentos de Educação Pré-Escolar, 1º Ciclo do Ensino Básico, Áreas e Delegações Escolares";
- Divisão 02 – "Escolas do Ensino Básico (1.º, 2.º e 3.º Ciclo), do Ensino Básico (2.º e 3.º Ciclo), Preparatórias e C+S";
- Divisão 03 – "Escolas Secundárias";
- Divisão 04 – "Serviços Autónomos/Escolas Profissionais Públicas".

Relativamente às verbas deste Ministério inscritas no Cap.º 50 – "Investimentos do Plano", Divisão 66 – "Departamento de Avaliação, Prospectiva e Planeamento", Subdivisão 01 – "DAPP – Tecnologias de Informação e Comunicação na Educação", processadas também como verbas comuns por 137 estabelecimentos do ensino básico e secundário, foram solicitados e conferidos os respectivos mapas de despesa.

Continuaram a ser solicitados e conferidos os mapas de despesa das embaixadas, representações permanentes, consulados gerais e consulados que dispõem de autonomia administrativa mas com expressão orçamental através de dotações de verbas comuns, inscritas no orçamento do Ministério dos Negócios Estrangeiros, Cap.º 02 – "Serviços Diplomáticos e Consulares", Divisão 02 – "Serviços Externos/Verbas Comuns", Subdivisão 01 – "Serviços Próprios" e Subdivisão 98 – "Despesas com Compensação em Receita – Sem Transição de Saldos"

Foram igualmente solicitados e conferidos os mapas de despesa respeitantes a essas entidades do Ministério dos Negócios Estrangeiros relativos às verbas comuns inscritas no Capítulo 50

– "Investimentos do Plano", Divisão 02 – "Secretaria-Geral", Subdivisão 03 – "SG-Diversos – Modernização dos Serviços Externos".

Em termos globais, dos 2.193 serviços cujos mapas de despesa foram enviados à Direcção-Geral do Tribunal de Contas:

- 1.585 (72,3%) não os remeteram no prazo estipulado na lei[1], sendo de destacar os serviços integrados nos Ministérios da Defesa, das Finanças, do Ambiente, da Ciência e Tecnologia e da Saúde (a totalidade dos serviços destes Ministérios), dos Encargos Gerais da Nação (98% dos serviços) e da Cultura (97%);
- 334 (15,2%) não os tinham ainda remetido quando se iniciou a organização e preparação dos mesmos, sendo de destacar os serviços integrados nos Ministérios da Saúde (50% dos serviços deste Ministério), da Ciência e Tecnologia (40%) e dos Negócios Estrangeiros (27%). A esses serviços foram enviados ofícios solicitando o envio dos mapas em falta.
- 69 (3,1%) não os remeteram nos prazos fixados nos ofícios acima referidos, sendo de destacar os serviços integrados nos Ministérios dos Negócios Estrangeiros (9% dos seus serviços), para a Qualificação e o Emprego (7%) e das Finanças (4%).

A conferência dos mapas de despesa obrigou, tal como em anos anteriores, à solicitação de um significativo número de esclarecimentos complementares aos serviços processadores, em virtude de muitos deles não escriturarem correctamente os respectivos mapas, dando lugar a inúmeras rectificações.

Assim, dos 1.292 serviços cujos mapas de despesa foram conferidos[2], 272 (21,1%) apresentaram divergências de escrituração, sendo de destacar os serviços integrados nos Ministérios da Ciência e Tecnologia (50% dos respectivos serviços), da Cultura (35%) e da Economia (29%). A estes serviços foram enviados ofícios a solicitar o esclarecimento das divergências e, em alguns casos, ofícios de insistência para que fosse prestado esse esclarecimento.

Contudo, no final, após essas solicitações e rectificações, verificou-se que os valores apurados através dos mapas de despesa estavam de acordo com os constantes da Conta.

4.1.2 – Despesa autorizada e paga – Considerações gerais

A Conta Geral do Estado evidencia a despesa "autorizada líquida", isto é, a despesa autorizada pelas Delegações da Direcção-Geral do Orçamento (despesa autorizada ilíquida), deduzida das reposições abatidas nos pagamentos (incluindo as reposições retrotraídas). Dado que não estão registadas "importâncias por pagar em 31/12/97", a despesa "autorizada líquida" é igual aos "pagamentos efectuados" (despesa "paga").

A despesa autorizada e as reposições abatidas nos pagamentos constam do quadro seguinte, por Ministérios:

[1] Nos termos do parágrafo único do art.º 3.º do Decreto n.º 27.327, de 15 de Dezembro de 1936, os serviços deverão remeter os mapas de despesa até 1 de Março do ano seguinte.

[2] Como já foi referido, os mapas relativos a verbas comuns do Ministério da Educação foram conferidos por amostragem.

Ministérios	Despesas autorizadas		Reposições
	Ilíquidas (1)	Líquidas (2)	(3) = (1)-(2)
Encargos Gerais da Nação	93 630 074 035$00	93 530 172 732$00	99 901 303$00
Defesa Nacional	291 337 796 057$50	285 114 115 552$50	6 223 680 505$00
Negócios Estrangeiros	46 843 307 690$00	46 583 917 345$00	259 390 345$00
Finanças	7 211 018 180 093$50	6 398 220 038 739$00	812 798 141 354$50
Administração Interna	201 512 581 128$00	201 137 616 679$00	374 964 449$00
Equip. Planeamento e da Adm. do Território	502 398 439 156$00	501 663 485 804$00	734 953 352$00
Justiça	76 584 517 904$00	76 525 876 414$00	58 641 490$00
Economia	76 693 280 200$50	76 631 800 663$50	61 479 537$00
Agricultura, do Des. Rural e das Pescas	114 032 037 293$00	113 057 334 509$00	974 702 784$00
Educação	971 756 512 301$00	970 741 277 242$00	1 015 235 059$00
Saúde	733 267 966 114$50	733 177 811 964$50	90 154 150$00
Qualificação e o Emprego	9 654 181 043$50	9 483 623 915$00	170 557 128$50
Solidariedade e Segurança Social	372 927 528 231$00	372 921 466 118$00	6 062 113$00
Ambiente	34 212 923 227$00	33 373 889 028$00	839 034 199$00
Cultura	28 817 574 055$00	28 616 306 218$00	201 267 837$00
Ciência e Tecnologia	15 753 033 268$00	14 995 895 337$00	757 137 931$00
Total	**10 780 439 931 797$50**	**9 955 774 628 260$50**	**824 665 303 537$00**

Os valores do quadro anterior foram conferidos através dos mapas de despesa remetidos pelos serviços processadores de cada um dos Ministérios e dos balancetes das autorizações remetidos pela Direcção-Geral do Orçamento.

A despesa líquida no valor total de 9.955.774.628.260$50, constante do quadro anterior, resulta da diferença entre a despesa autorizada ilíquida no valor total de 10.780.439.931.797$50 deduzida de 824.665.303.537$00 de reposições abatidas nos pagamentos (823.606.595.674$00 do próprio ano e 1.058.707.863$00 de reposições retrotraídas nos termos do n.º 3 do art.º 6º do Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto).

Relativamente às verbas registadas na Conta Geral do Estado como "despesas pagas", o Tribunal tem vindo a referir um conjunto de observações que se prendem com a transparência das contas públicas. Assim, em 1997, continuam a verificar-se as seguintes situações:

a) Sobrevalorização da "despesa paga" na parte não utilizada das verbas orçamentais transferidas para organismos com autonomia.

A Conta Geral do Estado regista como "despesa paga" as quantias referentes aos fundos saídos dos cofres públicos transferidos para os organismos com simples autonomia administrativa ou também financeira, que não dão lugar necessariamente a pagamentos.

Assim, dado que, em cada ano, a CGE regista como "pagamentos efectuados" o valor saído dos cofres públicos, correspondente às verbas transferidas para os serviços com autonomia não integrados no SIC[3] (e, acrescente-se, pelo valor das verbas transferidas respeitantes ao Cap.º 50 – "Investimentos do Plano", não integrado no SIC, de todos os serviços), verbas em regra superiores aos pagamentos que os serviços efectuam, a despesa orçamental de cada ano encontra-se sobreavaliada, no valor da diferença entre essas verbas transferidas e os pagamentos que os serviços efectivamente realizaram. Os saldos, na posse dos referidos serviços, relativos às verbas orçamentais não utilizadas, só são repostos no ano seguinte, constituindo receita orçamental desse ano.

Assim, no que respeita às transferências orçamentais, estas são contabilizadas pelas respectivas delegações da Direcção-Geral do Orçamento, na sua globalidade, como despesas "pagas", ainda que as mesmas não sejam totalmente utilizadas. As verbas não utilizadas constituem sobrevalorização da despesa orçamental do ano, indo acrescer à receita orçamental do ano seguinte (através de reposições não abatidas nos pagamentos)[4]. Relativamente à generalidade das situações em que existem requisições de verbas em excesso[5], o Tribunal recomenda o estrito cumprimento da disposição constante dos sucessivos decretos anuais que estabelecem as normas de execução orçamental. Assim, o n.º 1 do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 66/97, de 1 de Abril (aprova essas normas para 1997), determinava que:

> *"Os serviços dotados de autonomia administrativa e de autonomia administrativa e financeira só podem requisitar mensalmente as importâncias que, embora dentro dos respectivos duodécimos, forem estritamente indispensáveis às suas actividades".*

Pela primeira vez, o relatório do Ministério das Finanças que acompanha a CGE/97, na análise que efectua sobre as reposições não abatidas nos pagamentos (Volume I, pág. 89) adianta alguns valores sobre quais poderão ser os montantes envolvidos.

Assim, notando embora que as reposições não abatidas nos pagamentos são o resultado de: *i)* pagamentos orçamentais indevidos ocorridos em anos anteriores, e de, *ii)* verbas não utilizadas, no todo ou em parte, pelas entidades que receberam as transferências orçamentais (e que constituem as verbas em análise), a evolução dessas reposições não abatidas foi a seguinte, nos três últimos anos para os quais existem dados disponíveis:

---

[3] SIC – Sistema de Informação Contabilístico, previsto no art.º 17.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho. Em 1997 o SIC integrava apenas 35 serviços processadores, dos quais 23 do Ministério das Finanças. Os restantes serviços pertencem aos Ministérios da Saúde (4), Justiça (2), Ambiente (2), Qualificação e do Emprego (2), Negócios Estrangeiros (1) e Administração Interna (1). Estes serviços, que transitaram desde 1993 a 1997 para o novo regime de administração financeira do Estado, passaram a deter um novo tipo de autonomia administrativa, deixando de processar requisições de fundos, substituídas por pedidos de libertação de créditos, autorizados pelas Delegações da DGO, e realizando os seus pagamentos através dos meios de pagamento do Tesouro. Nestes casos, os fundos saídos dos cofres públicos respeitantes à despesa orçamental correspondem ao pagamento efectivo de despesas dos serviços processadores. Em 1997, relativamente a estes serviços, o SIC continuou a não abranger as verbas inscritas no Cap.º 50 – "Investimentos do Plano", que continuam a ser processadas através de requisições de fundos.

[4] Pelo que o efeito sobre o défice da CGE de cada ano é o valor líquido, isto é, a diferença entre o acréscimo da despesa orçamental correspondente à parte não utilizada das verbas orçamentais e o acréscimo da receita orçamental resultante da reposição das verbas do ano anterior.

[5] As verbas propositadamente requisitadas em excesso para abertura de créditos especiais são analisadas na alínea seguinte.

1995 . . . . . 64.085 milhares de contos
.
1996 . . . . . 81.152 " " "
.
1997 . . . . . 108.949 " " "
.

Contudo, o relatório do Ministério das Finanças não separa, no valor total das reposições não abatidas, o valor da reposição de saldos, isto é, a reposição das verbas não utilizadas.

Esse relatório aponta para um tipo especial de saldos repostos – resultantes das verbas transferidas para os serviços com autonomia (constituindo despesa adicional do Orçamento do Estado do ano), destinadas a reforçar no ano seguinte as correspondentes dotações orçamentais, através da abertura de créditos especiais, com contrapartida em receita resultante dessas reposições não abatidas[6] –, questão que se analisa em seguida.

b) Sobrevalorização da "despesa paga" resultante das verbas transferidas para organismos com autonomia e destinadas à sua integração nas dotações do ano seguinte

Nos Programas com co-financimento comunitário inscritos no Cap.º 50 – "Investimentos do Plano", a requisição de verbas em excesso ou da totalidade das respectivas dotações – e não apenas a requisição das dotações necessárias para a cobertura das correspondentes despesas durante o ano económico –, tem sido autorizada em sucessivas leis orçamentais, através do processo de integração de saldos por abertura de créditos especiais. Assim, o n.º 10 do art.º 6.º da Lei n.º 127-B/97, de 20 de Dezembro (Lei do Orçamento para 1998), autoriza o Governo a,

> *"Tendo em vista as características dos programas com co-financiamento comunitário, e com o objectivo de que não sofram qualquer interrupção por falta de verbas, transferir para o Orçamento de 1998, para programas de idêntico conteúdo, os saldos das suas dotações constantes do Orçamento do ano económico anterior".*

Em resultado deste processo continuado, conforme consta de anteriores Pareceres, verificou-se em programas auditados que a importância registada na Conta como "despesa paga" pode diferir, por vezes significativamente, da importância efectivamente paga pelos serviços executores daqueles programas plurianuais, podendo os saldos das dotações requisitadas e a integrar no orçamento do ano seguinte ser superiores aos pagamentos efectuados no ano[7].

---

[6] Os créditos especiais, a autorizar pelo Ministro das Finanças e da tutela, estão previstos na alínea *c)* do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril. Atendendo a que o mesmo art.º 2.º refere que os diferentes tipos de alterações orçamentais se destinam a "permitir uma adequada execução orçamental, ocorrendo a despesas inadiáveis, não previsíveis ou insuficientemente dotadas no Orçamento do Estado", a integração de saldos, isto é, a requisição de verbas para reforço das dotações orçamentais do ano seguinte, só encontrará justificação se estas dotações forem insuficientes.

[7] Conforme consta no Parecer sobre a CGE/96, relativamente ao Programa RIME (Regime de Incentivos à Microempresas), a DGDR requisitou nesse ano 2,7 milhões de contos, valor que figura na Conta desse ano como "pagamentos efectuados", embora tenha utilizado apenas 0,4 milhões de contos. A verba não utilizada, 2,3 milhões de contos (84,6% do valor registado na CGE/96 como "pagamentos efectuados" desse Programa), foi reposta em 1997, para reforço das dotações desse ano, através da abertura de créditos especiais.

O mecanismo da requisição de verbas em excesso para reforço da correspondente dotação do ano seguinte, através da abertura de créditos especiais com contrapartida em receita resultante de reposições não abatidas não abrange apenas as dotações inscritas no Cap.º 50 – "Investimentos do Plano". Têm também especial importância os saldos das dotações afectas à lei de programação militar[8].

Assim, para quantificar os montantes envolvidos referem-se no quadro seguinte, para o triénio 1995, 1996, 1997: (1) o valor total das reposições não abatidas e (2) o valor das reposições não abatidas que serviram de contrapartida à abertura de créditos especiais. Para o ano de 1997, especificam-se os valores das reposições não abatidas nos pagamentos que serviram de contrapartida à abertura de créditos especiais: (3) no capítulo 50 – "Investimentos do Plano"; (4) no Orçamento do Ministério da Defesa ao abrigo da lei de programação militar, e (5) Outros créditos especiais com contrapartida em reposições não abatidas nos pagamentos.

(em milhares de contos)

Ano	Reposições não abatidas nos pagamentos (1)	Créditos especiais com contrapartidas em reposições não abatidas			
		Total (2)	Cap.º 50 (3)	Lei de programação militar (4)	Outros (5)
1995	64 085	46 374	n.d.	n.d.	n.d.
1996	81 152	54 981	n.d.	n.d.	n.d.
1997	108 949	59 317	32 270	25 709	1 338

n.d. – não determinado

Fonte: (1) – Valores da CGE, Cap.º 14 da Receita – "Reposições não abatidas nos pagamentos".
(2) a (5) – Relações das alterações orçamentais remetidas pelas Delegações da DGO ao Tribunal.

Obs: Os outros créditos especiais (coluna *(5)*) referem-se às dotações:

Ministério da Defesa	–	Transferências para o IFADAP	1 269	milhares de contos
Ministério da Cultura	–	Transferências para a Cinemateca	57	milhares de contos
M. Ciência e Tecnologia	–	Transferências para a JNICT	12	milhares de contos

Como já foi referido, não foi apurado o valor correspondente aos saldos não utilizados, repostos, visto que a coluna (1) inclui também as reposições não abatidas resultantes de pagamentos indevidos ocorridos em anos anteriores.

Independentemente desse valor exacto, é visível que os créditos especiais com contrapartida em reposições não abatidas representam mais de 50% dos saldos repostos (visto que representam mais de metade do valor das reposições não abatidas). Assim, pode concluir-se que, mais de 50% das verbas transferidas em excesso para os organismos com autonomia (e, recorde-se, registadas na CGE como "pagamentos efectuados"), tinham já como propósito a sua integração nas correspondentes dotações orçamentais do ano seguinte, através do

[8] Dispõe o n.º 4 do art.º 4.º da Lei n.º 1/85, de 3 de Janeiro (Lei quadro das leis de programação militar) que: "Os saldos verificados nos programas [isto é, nas rubricas referenciadas como afectas à lei de programação militar, na expressão do art.º 3.º da Lei n.º 67/93, de 31 de Agosto] no fim de cada ano económico transitarão para o orçamento do ano seguinte, para reforço das dotações dos mesmos programas até à sua completa execução". Esses programas, de reequipamento e de infra-estruras militares, constam da Lei n.º 67/93, de 31 de Agosto (2.ª lei de programação militar).

mecanismo das alterações orçamentais por abertura de créditos especiais, com contrapartida nessas reposições não abatidas nos pagamentos.

Essas reposições totalizaram 59.317 milhares de contos em 1997, tendo as reposições de saldos do Cap.º 50 – "Investimentos do Plano" ascendido a 32.270 milhares de contos (54,4%), os saldos respeitantes à lei de programação militar a 25.709 milhares de contos (43,3%) e as restantes reposições de saldos a 1.338 milhares de contos (2,3%).

Refira-se que do valor das verbas repostas em 1997 para a abertura de créditos especiais no Cap.º 50, correspondem ao IFADAP 18,7 milhões de contos[9] (organismo que, adiante-se, no ano seguinte repôs a verba de 20,2 milhões de contos para a abertura dos correspondentes créditos especiais).

Dados os efeitos descritos em termos da transparência das contas públicas, pela sobrevalorização da despesa orçamental anual, a que corresponde o acréscimo da receita orçamental do ano seguinte, o efeito sobre o défice da CGE de cada ano e também o efeito sobre a tesouraria do Estado, o mecanismo da requisição de verbas orçamentais em excesso para integração nas dotações do ano seguinte, através da reposição desses saldos, deverá ser utilizado apenas quando indispensável, conforme já se recomendou em anteriores Pareceres sobre a CGE.

Na sua resposta, quanto à sobrevalorização da despesa paga na parte não utilizada das verbas orçamentais transferidas para organismos com autonomia e à situação particular da sobrevalorização da despesa paga resultante das verbas transferidas para organismos com autonomia e destinadas à sua integração nas dotações do ano seguinte, a Direcção-Geral do Orçamento limita-se a referir que:

> *"(...) trata-se de situações previstas em lei e resultam na sua maioria de verbas afectas ao Capítulo 50 no sentido de se efectuar um maior controlo na aplicação dos saldos das transferências para os fundos e serviços autónomos. As importâncias por estes levantadas no ano anterior e não gastas através dos seus orçamentos privativos são repostas nos cofres do Estado e servem de contrapartida a novas transferências".*

O controlo da aplicação dos saldos repostos das verbas afectas ao Capítulo 50, terá que ver com o processo relativo à correspondente abertura de créditos especiais, a autorizar pelo Ministro das Finanças e da tutela. Ou seja, trata-se de um controlo posterior à realização da transferência de verbas em excesso para os fundos e serviços autónomos. Assim, a DGO não se pronuncia em relação à recomendação do Tribunal, que se reporta ao momento da requisição e autorização da transferência dessas verbas.

[9] A que haverá que adicionar a verba referida no quadro anterior, em "outros créditos especiais, com contrapartida em reposições não abatidas", no valor de 1.269 milhares de contos, respeitante à dotação inscrita no orçamento do Ministério da Defesa como "transferências para o IFADAP", e que não diz respeito ao Cap.º 50 nem à lei de programação militar.

c) Subvalorização (ou sobrevalorização) da "despesa paga" resultante da transferência do saldo de diversas dotações inscritas no Cap.º 60 – Despesas excepcionais" do Ministério das Finanças para operações de tesouraria.

À semelhança de anos anteriores o art.º 61.º da Lei do Orçamento para 1998 autorizou que os saldos das dotações do OE/97 das rubricas de classificação económica "Transferências Correntes", "Subsídios", "Activos Financeiros" e "Outras Despesas Correntes" fossem transferidos para a conta especial de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/97", a utilizar na liquidação das respectivas despesas, até 30/6/98 (sendo as verbas não utilizadas repostas como receita do OE/98).

O art.º 61.º da Lei do Orçamento para 1998, e disposições idênticas de leis orçamentais anteriores, constitui uma excepção ao princípio da anualidade do orçamento, consignado no art.º 2.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, que é uma lei reforçada), ao permitir que parte das dotações do OE/97, após a sua transferência para operações de tesouraria, sejam utilizadas em pagamentos em 1998, substituindo a realização da despesa através das dotações orçamentais deste ano.

Essa transferência de verbas orçamentais para a conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/97", representou um acréscimo da despesa do OE/97 em 10.547 milhares de contos.

Para a análise dos efeitos sobre a despesa do OE/97[10] deste processo continuado, é necessário ter em conta também a utilização, em 1997, das verbas da conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/96". Assim, em 1997, foram utilizados 19.787 milhares de contos desta conta de operações de tesouraria, pela Direcção-Geral do Tesouro. A realização desses pagamentos através de operações de tesouraria diminuiu a despesa do OE/97, nesse valor.

A despesa do OE/97 foi assim reduzida (subvalorizada) em 9.240 milhares de contos, diferença entre o valor que o OE/97 deixou de suportar dada a utilização das verbas da conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/96" e o acréscimo da despesa do OE/97 resultante da transferência de verbas orçamentais para a conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/97".

Inversamente, nos anos em que as verbas orçamentais transferidas para a correspondente conta de operações de tesouraria (representando acréscimo da despesa) sejam superiores às verbas utilizadas da conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º do OE/*(ano anterior)"* (representando diminuição da despesa), a despesa orçamental estará sobrevalorizada.

Na sua resposta, a DGO refere apenas que: *"(...) estão em causa situações cujo tratamento tem sido efectuado com fundamento na lei orçamental de cada ano"*.

[10] Os efeitos também sobre a receita e o défice da CGE/97 são analisadas em ponto próprio do Cap.º VI do parecer do Tribunal sobre a CGE/97, onde constam os resultados da auditoria realizada com o objectivo da analisar a transferência dos saldos das dotações do Cap.º 60 do OE/97 para operações de tesouraria e a sua posterior utilização, em 1998.

d) Não inclusão em "Contas de Ordem" do Orçamento do Estado de todas as despesas financiadas por receitas próprias.

Em 1997, o número de serviços e fundos autónomos (isto é, com autonomia administrativa e financeira) que processaram receitas próprias inscritas em "Contas de Ordem" (Cap.º 80) totalizou 168[11] (159 no ano anterior), dos quais 123 (73,2%) pertencem ao Ministério da Educação. O valor total da despesa do Cap.º 80 – "Contas de Ordem" representou 88,0 milhões de contos[12].

[11] Excluindo dos 179 serviços (161 no ano anterior) com dotações inscritas em "Contas de Ordem" aqueles que não apresentaram execução.

[12] Apesar de a CGE/97 inscrever na receita e na despesa valores iguais relativos a "Contas de Ordem", o Relatório do Ministério das Finanças que acompanha a Conta (pontos 4.4.2 – Execução orçamental em 1997 e 4.4.3.7 – Contas de Ordem) refere que a receita totalizou mais 12,4 milhões de contos.

Nos termos do n.º 1 do art.º 1.º e do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro[13], o regime de contas de ordem é aplicável aos "fundos autónomos e organismos dotados de autonomia administrativa e financeira, incluindo os institutos públicos financiados pelo Orçamento do Estado em mais de 50%", que "apresentem um total de receitas próprias igual ou superior a 10.000 contos".

No art.º 3.º e 4.º deste Decreto-Lei são definidos os procedimentos a seguir para o processamento das receitas próprias através de "Contas de Ordem", nomeadamente a entrega das receitas próprias nos cofres do Tesouro, a inscrição dessas verbas no orçamento da receita (actual Cap.º 15) e da despesa (Cap.º 80) de cada Ministério em nome do respectivo serviço ou fundo autónomo, e a autorização das requisições de fundos pela competente delegação da então Direcção-Geral da Contabilidade Pública, após verificação do duplo cabimento.

Assim, competem às delegações da DGO as autorizações das requisições de verbas para a realização de despesas por conta de receitas próprias, tendo em atenção o disposto no art.º 5.º desse Decreto-Lei:

> *"As despesas dos fundos e serviços autónomos que, além de disporem de receitas próprias beneficiem directa ou indirectamente de "Transferências" do Orçamento do Estado deverão ser cobertas prioritariamente pelas primeiras e só na parte excedente pelas verbas recebidas daquele Orçamento"*[14].

Tal como referido em anteriores Pareceres, o regime de "Contas de Ordem" não abrange um número significativo de fundos e serviços autónomos, pelo que não transitam pelos cofres do Tesouro as respectivas receitas próprias. Em consequência, as delegações da DGO autorizam apenas parcialmente a utilização das receitas próprias dos fundos e serviços autónomos, ao contrário do previsto nos citados artigos do Decreto-Lei n.º 459/82.

De salientar que, em relação ao ano anterior, em que foram referenciados como não incluídos no regime de "Contas de Ordem" 60 fundos e serviços autónomos, isto é, serviços dotados de autonomia administrativa e financeira, incluindo os institutos públicos, transitaram em 1997 para este regime 18 desses serviços. Relativamente aos serviços e fundos autónomos não incluídos, constituindo um conjunto heterogéneo, não foi possível apurar o montante de receitas próprias envolvido.

[13] Este Decreto-Lei foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, mas mantido em vigor pelos sucessivos decretos-lei de execução orçamental. Aquele Decreto-Lei legisla não só sobre o regime de "Contas de Ordem", mas também sobre a organização e a publicação dos orçamentos privativos e a prestação e publicitação das contas de gerência dos fundos e serviços autónomos. Refira-se que pelo n.º 2 do art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 459/82, o regime de "Contas de Ordem" era também aplicável às receitas próprias dos organismos dotados apenas de autonomia administrativa, o que deixou de subsistir, a partir de 1992, com a inscrição discriminada em rubricas da despesa do Orçamento do Estado da aplicação dessas receitas.

[14] Norma idêntica consta dos sucessivos decretos-lei que anualmente estabelecem as normas de execução orçamental. Assim o art.º 14.º (utilização de receitas próprias) do Decreto-Lei n.º 66/97 (estabelece as normas de execução para 1997) determina que: "Os serviços e organismos devem utilizar prioritariamente para cobertura das suas despesas as receitas próprias não consignadas a fins específicos".

Atendendo a que os serviços e fundos autónomos não estão actualmente integrados no regime previsto no Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho (novo regime de administração financeira do Estado) e atendendo à dupla vertente do regime de "Contas de Ordem" – a entrega nos cofres do Tesouro das receitas próprias e a cobertura das suas despesas prioritariamente por essas verbas, com conhecimento e autorização pelas Delegações da Direcção-Geral do Orçamento –, mais uma vez se recomenda que seja dado cumprimento ao disposto no Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro, relativamente a "Contas de Ordem", também pelos serviços e fundos autónomos ainda não integrados neste regime e em relação aos quais o mesmo seja aplicável.

Na sua resposta, a DGO *"(...)reitera as observações já feitas às Contas do Estado anteriores"* e refere:

> *"Quanto à não inclusão em "Contas de Ordem" do Orçamento do Estado de todas as despesas financiadas por receitas próprias, de uma forma genérica, poderá estar relacionado com fontes de financiamento não susceptíveis de enquadramento no conceito de receitas próprias ou a existência de legislação própria que isente os organismos com autonomia administrativa e financeira do regime de contas de ordem".*

A DGO, para além das situações genericamente descritas como isentando do regime de Contas de Ordem" – fontes de financiamento não susceptíveis de enquadramento em contas de ordem e existência de legislação própria que isente desse regime[15] – , não esclarece se existem outras situações às quais seja aplicável esse regime.

Saliente-se, contudo, que no Orçamento do Estado para 1999 foram inscritos em "Contas de Ordem" vários serviços até então não integrados nesse regime.

4.1.3 – Correspondência entre os valores registados na Conta e os constantes das "Tabelas" recebidas pelo Tribunal.

No âmbito do regime de tesouraria do Estado, regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 275-A/93, de 9 de Agosto, a escrituração da saída de fundos passou a ser da competência dos serviços centrais da DGT. As Direcções Distritais de Finanças e as Alfândegas deixaram de ter funções de caixa pagadora, não apresentando, portanto, as suas tabelas movimentos de "saída".

Assim, em 1997, tal como desde 1994, a saída de fundos correspondente à despesa orçamental, foi escriturada exclusivamente pela DGT, constando da respectiva tabela enviada ao Tribunal. Analisada a tabela, verificou-se que o valor "total de despesa orçamental", deduzido das reposições abatidas, corresponde ao total registado na Conta.

[15] A existência de legislação própria isentando do regime de "Contas de Ordem" não se pode confundir com despachos de membros do Governo que autorizem a não aplicação desse regime a determinados fundos ou serviços autónomos, dado que tais despachos não têm força revogatória do disposto no Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro (Cfr. Parecer sobre a CGE/96, ponto 4.1.2).

Saliente-se que a partir de 1994, e ao contrário do que acontecia anteriormente, na tabela enviada ao Tribunal, a despesa orçamental vem referida pelo seu valor global, não sendo assim possível verificar – por Ministérios – a correspondência entre o valor dos fundos saídos registados pela DGT e os constantes da Conta e apurados através dos balancetes das autorizações das despesas remetidos pelas Delegações da DGO.

4.1.4 – Comparação da despesa prevista com a despesa paga

No quadro que se segue, compara-se a despesa orçamentada inicial e final (corrigida das alterações introduzidas) com a despesa "paga", por Ministérios:

(em contos)

Ministérios	Orçamento Inicial (1)	Orçamento Final (2)	Execução (3)	Taxa de Execução (4) = (3)/(2)
Encargos Gerais da Nação	91 262 901	100 096 476	93 530 173	93,4
Defesa Nacional	263 882 482	305 910 743	285 114 116	93,2
Negócios Estrangeiros	42 917 990	47 804 620	46 583 917	97,4
Finanças	4 058 295 169	7 460 370 096	6 398 220 039	85,8
Administração Interna	205 399 056	214 454 277	201 137 617	93,8
Eq. Planeamento e da Adm. do Território	530 971 750	541 478 270	501 663 486	92,6
Justiça	71 336 773	79 352 669	76 525 876	96,4
Economia	99 980 040	104 602 367	76 631 801	73,3
Agricultura, do Des. Rural e das Pescas	101 991.281	125 944 254	113 057 334	89,8
Educação	918 058 134	985 182 794	970 741 277	98,5
Saúde	693 523 337	748 004 588	733 177 812	98,0
Qualificação e Emprego	12 384 253	14 742 385	9 483 624	64,3
Solidariedade e Segurança Social	373 549 276	374 374 617	372 921 466	99,6
Ambiente	39 698 693	42 288 688	33 373 889	78,9
Cultura	29 780 213	31 366 100	28 616 306	91,2
Ciência e Tecnologia	15 815 000	16 332 084	14 995 895	91,8
Total	**7 548 846 348**	**11 192 305 028**	**9 955 774 628**	**89,0**

Verifica-se que a taxa global de execução foi de 89,0%, inferior à registada no ano anterior (91,8%). Para a execução orçamental da despesa, inferior em 1.236,5 milhões de contos em relação ao orçamento final, contribuiu essencialmente, a execução da despesa do Ministério das Finanças, inferior em 1.062,1 milhões de contos em relação ao respectivo orçamento[16].

Registaram taxa de execução inferiores a 90% os Ministérios para a Qualificação e o Emprego (64,3%), da Economia (73,3%), do Ambiente (78,9%), das Finanças (85,8%), e da Agricultura (89,8%).

Relativamente às taxas de execução, deve ter-se em conta que o valor do orçamento final não corresponde às verbas disponíveis (utilizáveis).

Assim, relativamente às dotações inscritas no Cap.º 50 de todos os Ministérios, nos termos dos n.os 1 e 2 do art.º 5.º (cláusula de reserva) da Lei n.º 52-C/96 de 27 de Dezembro (Lei do Orçamento para 1997) e do congelamento adicional decidido pelo Conselho de Ministros[17],

[16] Resultante sobretudo do Cap.º VII - "Encargos da dívida pública", sendo o valor orçamentado de 5.752.145.148 contos e a execução de 4.701.553.638 contos.

[17] Pelos n.os 1 e 2 do art.º 5.º foi congelada 6% da verba orçamentada no Cap.º 50 de cada ministério ou departamento, "cabendo ao Governo decidir se descongela essa retenção orçamental, em que grau e com que incidência a nível dos

foram congeladas verbas no valor de 44.851.879 contos. Os valores congelados não foram objecto de alteração orçamental (nomeadamente por via do orçamento rectificativo). Note-se que a verba congelada (não disponível) é superior ao orçamento total de alguns Ministérios, individualmente considerados[18].

Relativamente às cativações previstas no art.º 4.º da Lei do Orçamento (com as excepções nele previstas): 10% do total das verbas orçamentadas para abonos variáveis e eventuais, aquisições de bens e serviços, outras despesas correntes e aquisição de bens de capital e 5% do total das verbas orçamentadas para transferências correntes destinadas aos serviços e fundos autónomos, o relatório do Ministério das Finanças que acompanha a Conta não refere o montante final de verbas não disponíveis (cativas).

Em resultado das cativações (art.º 4.º) e dos congelamentos (art.º 5.º), as taxas de execução orçamental têm um reduzido significado, visto que uma parte significativa das dotações orçamentais não se encontrava disponível.

4.2 – Evolução da Despesa

A despesa total durante o ano económico de 1997 totalizou 9.955.774.628 contos, representando em relação à despesa do ano anterior (6.729.463.838 contos) um acréscimo de 3.226.310.790 contos (+47,9%). Para a análise da variação da despesa total, tenha-se em atenção que, ao contrário da Conta do ano anterior, a Conta de 1997 passou a incluir a despesa resultante da amortização de Bilhetes do Tesouro, que totalizou 2.342.093.214 contos e a amortização de "títulos de curto prazo-exterior", no montante de 230.000.000 contos, somando 2.572.093.214 contos. Assim, aquele acréscimo da despesa ficou a dever-se, em 79,7%, à inclusão dessa despesa no Orçamento do Estado de 1997.

A despesa total de 1997, com exclusão da despesa resultante da referida amortização, totalizou 7.383.681.414 contos, ou seja, um acréscimo da despesa de 9,7%, acréscimo superior ao registado de 1995 para 1996, que se cifrou em 5,5%.

No quadro que se segue compara-se a despesa paga nos anos económicos de 1996 e 1997, por Ministérios:

ministérios, programas e projectos". Além desse congelamento inicial, por decisão do Conselho de Ministros (não publicada) foi aprovado um congelamento adicional.

[18] O total dos congelamentos representa 8,3% das verbas orçamentadas do Cap.º 50 de todos os Ministérios (538.988.958 contos). Os congelamentos incidiram de forma desigual pelos diferentes programas e projectos. Assim, no Programa "Apoio à Marinha do Comércio Nacional", o valor final dos congelamentos totalizou 53,8% das dotações orçamentadas do Programa, conforme se analisa no Capítulo VI do presente Parecer.

(em contos)

Ministérios	Despesa paga				
	Total			Capítulos 01 a 60	Capítulos 70 e 80 (*)
	1996	1997	Taxa de variação	Taxa de variação	Taxa de variação
Encargos Gerais da Nação	83 527 917	93 530 173	12,0	10,8	22,5
Defesa Nacional	306 408 483	285 114 116	(6,9)	(7,1)	(1,4)
Negócios Estrangeiros	42 600 244	46 583 917	9,4	9,3	304,9
Finanças	3 393 141 256	6 398 220 039	88,6	92,6	17,9
Administração Interna	187 475 940	201 137 617	7,3	7,3	7,1
Equipa. Planeamento e Admini. do Território	478 886 167	501 663 486	4,8	5,1	(4,3)
Justiça	75 102 029	76 525 876	1,9	2,2	(26,3)
Economia	66 112 133	76 631 801	15,9	15,1	17,8
Agricultura, do Desenv. Rural e das Pescas	103 370 833	113 057 334	9,4	9,1	43,1
Educação	882 923 939	970 741 277	9,9	10,0	7,4
Saúde	690 775 168	733 177 812	6,1	6,1	19,4
Qualificação e Emprego	9 826 018	9 483 624	(3,5)	(3,5)	-
Solidariedade e Segurança Social	331 034 127	372 921 466	12,7	12,7	-
Ambiente	35 606 269	33 373 889	(6,3)	(6,4)	6,0
Cultura	27 875 845	28 616 306	2,7	3,3	(2,3)
Ciência e Tecnologia	14 797 470	14 995 895	1,3	1,8	(19,0)
Total	**6 729 463 838**	**9 955 774 628**	**47,9**	**49,3**	**15,1**

(*) Cap.º 70 – "Recursos Próprios comunitários", apenas no orçamento do Ministério das Finanças e Cap.º 80 – "Contas de Ordem", nos orçamentos dos restantes Ministérios.

Nota: Para a comparação entre os dois anos, foi somada a execução orçamental, em 1996, dos Ministérios do Planeamento e da Administração do Território e do Equipamento Social, que constituíram o Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território.

Assim, apresentaram uma diminuição das despesas em relação ao ano anterior os Ministérios da Defesa Nacional (-21,294 milhões de contos, i.é, -6,9%, em resultado essencialmente da diminuição da despesa com os programas constantes da Lei de Programação Militar), do Ambiente (-2,232 milhões de contos, i. é, -6,3%) e da Qualificação e Emprego (-0,342 milhões de contos, i. é, -3,5%).

Registaram maiores crescimentos absolutos as despesas dos seguintes Ministérios:

- das Finanças, em 3.005 milhões de contos (+88,6%), o que representa 93,1% do aumento total da despesa, devido essencialmente:
  - ao acréscimo da despesa com a amortização da dívida em 2.540,8 milhões de contos, resultante da contabilização como despesa orçamental de 1997 da referida amortização de dívida de curto prazo (+2.572,1 milhões de contos), contabilização que não existia em 1996, e da redução do valor da amortização da dívida de médio e longo prazos (-31,3 milhões de contos);

- ◊ ao acréscimo da despesa inscrita no Cap.º 60 – "Despesas excepcionais" como transferência de capital para o FRDP, em +444,8 milhões de contos, resultante do aumento das receitas das privatizações;
- ◊ ao acréscimo das contribuições para pensões e reformas em 39,9 milhões de contos, em resultado das contribuições para a segurança social (+38,1 milhões de contos) e de transferências para a Caixa Geral de Aposentações (+1,8 milhões de contos);
- ◊ ao acréscimo da despesa do Cap.º 70 – "Recursos próprios comunitários", em 33,1 milhões de contos em resultado sobretudo do valor das despesas relativas ao "Recurso complementar PNB" (+20,3 milhões de contos) e aos "Recursos próprios IVA" (+10,1 milhões de contos).

- ♦ da Educação, no valor de 87,8 milhões de contos (+9,9%), o que representa 0,1 % do aumento total da despesa, essencialmente devido ao aumento das despesas com pessoal em 60,9 milhões de contos;
- ♦ da Saúde, no valor de 42,4 milhões de contos (+6,1%), essencialmente pelo acréscimo de 34,0 milhões de contos de transferências para o Serviço Nacional de Saúde.

Saliente-se que as despesas com contrapartida em receitas próprias inscritas em "Contas de Ordem" totalizaram 87,993 milhões de contos, representando o Fundo de Turismo (18,9 milhões de contos) e a Junta Autónoma das Estradas (10,416 milhões de contos) um terço dessas verbas. Em relação ao ano anterior, registou-se um acréscimo de 7,052 milhões de contos, isto é, +8,7%.

Em valores absolutos, os maiores acréscimos verificaram-se no Ministério da Economia (+3,584 milhões de contos, i. é, +17,8%, resultante sobretudo do acréscimo verificado no Fundo de Turismo em 2,7 milhões de contos), nos Encargos Gerais da Nação (+1,954 milhões de contos, i. é, +22,5%, e que resulta particularmente do acréscimo relativo ao Instituto do Desporto em 1,488 milhões de contos) e no Ministério da Educação (+1,071 milhões de contos, i. é, +7,4%, devido às receitas dos estabelecimentos de ensino superior).

Quanto aos decréscimos de despesas inscritas em "Contas de Ordem", verificaram-se no Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território (-0,721 milhões de contos, resultante sobretudo da diminuição das verbas relativas à JAE em -1,190 milhões de contos) e no Ministério da Justiça (-0,178 milhões de contos, e que resulta da diminuição das verbas relativas ao Instituto de Reinserção Social em -0,176 milhões de contos).

V – INVESTIMENTOS DO PLANO

5.1 – Âmbito de verificação

A análise da execução do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), em especial da sua expressão financeira anual, visou dar cumprimento ao art.º 41º, n.º 1, alínea e), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

A análise global incidiu sobre os seguintes aspectos do PIDDAC:

- Enquadramento constitucional e legal;
- Orçamento;
- Execução financeira global;
- Expressão sectorial e regional da execução.

Este capítulo integra ainda as sínteses dos relatórios de auditoria aos programas seleccionados no âmbito do controlo financeiro do Tribunal.

5.2. – Análise global

5.2.1 – Enquadramento

5.2.1.1 – Estrutura do Planeamento Nacional

De harmonia com os preceitos constitucionais aplicáveis (art.ºs 92º a 94º) integravam a estrutura do planeamento nacional[1]:

- As Grandes Opções do Plano (GOP);
- Os Planos de Desenvolvimento Económico e Social de Médio Prazo;
- O Plano Anual.

A Lei Quadro do Planeamento (Lei n.º 43/91, de 20 de Julho) veio definir os princípios orientadores daqueles instrumentos de planeamento.

[1] Na redacção da Lei Constitucional nº 1/89, de 8.7 (segunda revisão constitucional) e sem alterações na revisão constitucional de 1992.

Assim:

- ◊ As GOP devem fundamentar a orientação estratégica da política de desenvolvimento económico e social (art.º 2º, n.º 2).
- ◊ Os Planos de Desenvolvimento Económico e Social de Médio Prazo reflectem a estratégia de desenvolvimento económico e social definida pelo Governo, tanto a nível global como sectorial e regional, no período de cada legislatura (art.º 2º, n.º 3).
- ◊ O Plano Anual enuncia as medidas de política económica e social a concretizar pelo Governo no ano a que respeita, com a sua expressão sectorial e regional, bem como a programação PIDDAC da sua execução financeira, prevista no OE (art.º 2º, n.º 4).

A Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro, veio reformular o quadro constitucional relativo ao planeamento do desenvolvimento económico e social, tendo subjacente as seguintes preocupações[2]:

- *salvaguardar os limites materiais de revisão (que implicam «a existência de planos económicos no âmbito de uma economia mista»);*
- *manter os princípios fundamentais de planeamento democrático;*
- *preservar as garantias de fundamentação de opções e apresentação de relatórios preparatórios;*
- *remeter para sede própria as normas sobre competências em matéria de planeamento;*
- *conferir ao legislador ordinário margem de escolha acrescida para criar instrumentos de planeamento democrático adequados à complexidade crescente das funções a exercer pelos decisores públicos.*

Os fundamentos expostos justificam que o legislador constitucional tenha deixado de definir a tipologia e o âmbito temporal dos instrumentos de planeamento.

Todavia, não resulta do novo texto constitucional que o Governo tenha deixado de estar obrigado à elaboração de Planos Anuais e de Médio Prazo (cfr. art.ºs 91º e 199º, al. a)).

Na verdade, a prossecução dos objectivos definidos no art.º 90º da CRP pressupõe a existência de documentos provisionais que a médio e curto prazos definam os objectivos estratégicos da política económica e social, as medidas de concretização dessa política e a ordenação dos meios financeiros atinentes à prossecução da política definida.

Destes princípios decorre a necessidade de compatibilizar o orçamento com as grandes opções do plano anual. Embora a norma constitucional (art.º 105º) que impõe a articulação do OE

[2] V., v.g., Magalhães, José, Dicionário da Revisão Constitucional, ed. 1997, págs. 155 e segs.

com as grandes opções do plano tenha, na última revisão constitucional, abandonado a expressão "anual", atento o período financeiro do OE subjacente está que as grandes opções do plano referidas neste preceito constitucional só poderão reportar-se ao mesmo período. No caso contrário essa articulação não faria sentido.

5.2.1.2 – Opções estratégicas e objectivos da política de investimento

As Opções Estratégicas para o Desenvolvimento do País no período 1994–1999, aprovadas pela Lei n.º 69/93, de 24 de Setembro, visando «preparar Portugal para o século XXI», são as seguintes:

- ◊ Preparar Portugal para o novo contexto europeu;
- ◊ Preparar Portugal para a competição numa economia global;
- ◊ Preparar Portugal para uma vida de melhor qualidade.

Em harmonia com os princípios de desenvolvimento expressos nas GOP 1994–1999, foi aprovado o Plano de Desenvolvimento Regional (PDR).

Neste Plano, relativamente ao anterior PDR, permanecem os dois grandes objectivos estratégicos:

- ◊ Convergência real entre as economias portuguesa e comunitária;
- ◊ Promoção da coesão económica e social no plano interno.

O PDR procura articular *"a política de desenvolvimento regional com as outras políticas nacionais e comunitárias"* formulando quatro prioridades:

- ◊ Qualificação dos recursos humanos e qualificação do emprego;
- ◊ Reforço dos factores de competitividade da economia;
- ◊ Promoção da qualidade de vida e da coesão social;
- ◊ Reforço da base económica regional.

Continua, porém, a não existir um quadro legal em que se defina com clareza a obrigatoriedade da formulação de estimativas globais do esforço financeiro a mobilizar na execução das GOP, reconhecendo-se a articulação entre as opções estratégicas, o PDR e a execução do QCA.

Apesar de o PIDDAC ser um plano de investimento global e plurianual da Administração Pública, verifica-se que o mesmo não inclui a totalidade dos projectos a lançar em anos seguintes nem aqueles que foram finalizados.

O PIDDAC deveria evidenciar a compatibilização deste instrumento com as grandes opções estratégicas, dada a inexistência de informação agregada que abranja o conjunto de despesas de investimento do sector público de natureza plurianual.

Pela Lei das Grandes Opções do Plano para 1997 (Lei n.º 52-B/96, de 27 de Dezembro) foram fixados, em conformidade com a estratégia de médio prazo para o desenvolvimento da economia portuguesa consignada no Programa do XIII Governo Constitucional, os seguintes objectivos estratégicos:

a) Afirmar uma presença europeia, ser fiel a uma vocação universalista;

b) Desenvolver os recursos humanos, estimular a iniciativa individual e colectiva;

c) Criar condições para uma economia competitiva, geradora de emprego, promover uma sociedade solidária;

d) Valorizar o território no contexto europeu, superar os dualismos cidade/campo e centro/periferia;

e) Respeitar uma cultura de cidadania, reforçar a segurança dos cidadãos e promover a reforma do Estado.

No que respeita à política de investimento, o art.º 4º da mesma lei veio estabelecer como objectivos prioritários do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC) para o ano de 1997 os seguintes:

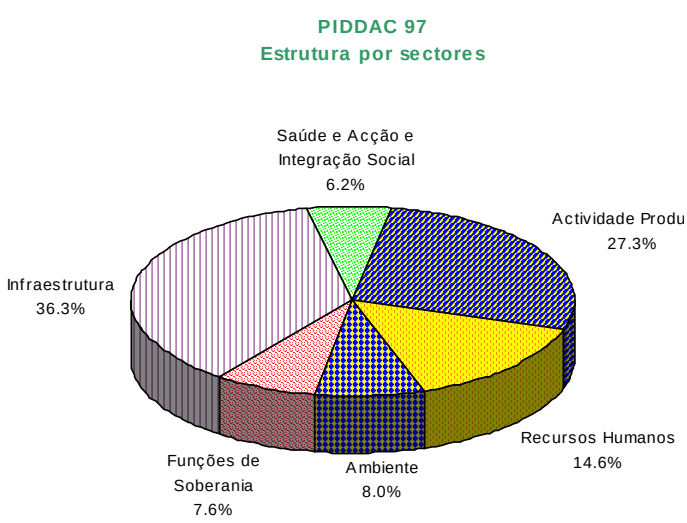
a) Reforçar o investimento a favor da justiça e da segurança na sociedade portuguesa;

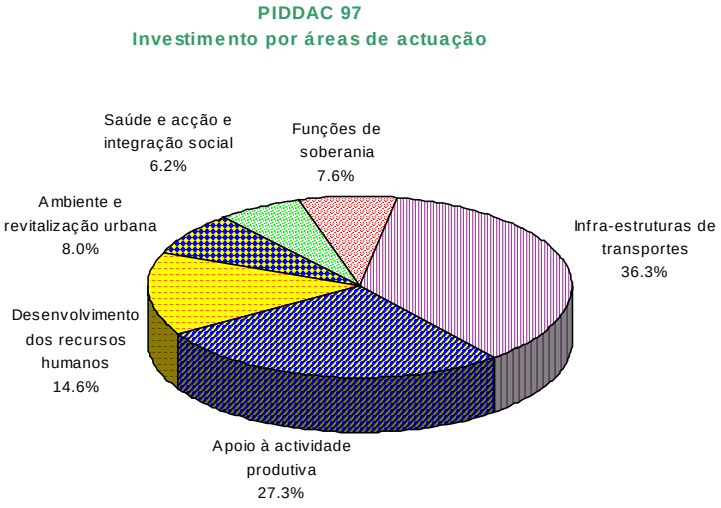
b) Aprofundar o esforço do Estado a favor da solidariedade e da qualificação social, através do investimento na educação, saúde, habitação e combate à exclusão.

De acordo com os elementos constantes do relatório anexo às Grandes Opções do Plano para 1997, o PIDDAC envolveria um investimento global de 896 milhões de contos, informando o mesmo relatório de que:

- ◊ "Representa cerca de 5,5% do PIB e de 20% da FBCF total do país;
- ◊ Traduz um acréscimo de cerca de 11%, em termos nominais, face a 1996;
- ◊ Contribuirá com cerca de 0,5 pontos percentuais para o crescimento da economia;
- ◊ Contribuirá com cerca de 0,4 pontos percentuais para o crescimento do emprego."

5.2.1.3 – Estrutura por sectores e por áreas de actuação





Os investimentos na infraestruturação do País representam, nos documentos previsionais, um terço do PIDDAC 97.

5.2.2 – Orçamento do PIDDAC

5.2.2.1 – Considerações gerais

A CRP determina (art.º 106º) que a Lei do Orçamento seja elaborada, organizada, votada e executada de acordo com a respectiva Lei de Enquadramento, adquirindo esta lei, por força da disposição invocada e em conjugação com o art.º 112º, n.º 3, da mesma lei fundamental a natureza de lei de valor reforçado.

A Lei n.º 6/91, de 20/02, (LEOE) determina, em sede dos procedimentos para a elaboração e organização do Orçamento do Estado, que o mapa XI relativo ao PIDDAC respeite a estrutura e conteúdo seguintes (art.ºs 10º e 12º):

> *Apresentar os programas e projectos que, integrados no âmbito dos objectivos do plano, a Administração Pública pretende realizar e que impliquem encargos plurianuais e evidenciar as fontes de financiamento dos programas, a repartição destes por regiões e os programas e projectos novos.*

A Lei n.º 52-C/96, de 27 de Dezembro, que aprovou o OE para 1997 [3] concretizou, através do mapa XI, a previsão da norma de enquadramento anteriormente referida.

[3] No mesmo dia em que foram aprovadas as GOP para o mesmo período.

A estrutura original do mapa XI foi mantida pela Lei n.º 130-B/97, de 31 de Dezembro, que aprovou alterações ao OE/97.

A Conta Geral do Estado, que reflecte a execução orçamental, deve ter uma estrutura idêntica à do Orçamento do Estado, conforme princípios fundamentais contidos na LEOE (art.º 26º a 29º).

Ora, da análise comparativa da informação constante do mapa XI (OE inicial e OE revisto) com a informação dada pelo mapa n.º 5 – "Pagamentos Efectivos" – Anexo à Conta Geral do Estado, constata-se que este mapa não respeita a estrutura e o conteúdo enunciados no art.º 12º, n.º 4, da LEOE. Este anexo apenas integra informação relativa à execução orçamental do PIDDAC – cap. 50, o que impede a sua articulação com o mapa XI do OE para efeitos de apreciação da execução global do Orçamento PIDDAC.

Sobre esta matéria a DGO alega que

> *" tal como já foi referido em resposta a relatórios desse Tribunal sobre a CGE de anos anteriores, reafirma-se que sendo estes serviços naturalmente sensíveis à questão posta, uma vez que a orçamentação de verbas não se processa, na parte substancial do OE, ao nível de projecto mas tão só ao nível de programa e a escrituração e registo se limitam a este âmbito, com a informação actualmente disponível nos serviços do Ministério das Finanças sobre esta matéria afigura-se manifestamente inviável a inclusão de tal informação na CGE".*

Atento o disposto no art.º 26º da Lei de EOE, a CGE deve apresentar uma estrutura idêntica à do OE, pelo que se mantêm a conclusão e a recomendação formuladas nesta sede.

5.2.2.2 – Fontes de Financiamento

Da informação contida nos documentos provisionais relativos ao PIDDAC na sua globalidade, resulta a seguinte estrutura de financiamento:

Un.: milhões de contos

PIDDAC TOTAL	Grandes Opções do Plano (GOP) (1)	Mapa XI (OE inicial) (2)
Financiamento Nacional (Capº 50º)	441,3	441,3
Financiamento Comunitário	(*) 343,8	(**) 343,8
Outras Fontes – Financiamento Nacional	111,3	111,3
TOTAL	**896,4**	**896,4**

Fontes:

(1) Lei n.º 52 – B/96, de 27 de Dezembro (Grandes Opções do Plano para 1997)
(2) Lei n.º 52 – C/96, de 27 de Dezembro (Orçamento do Estado para 1997)
(*) Inclui as verbas correspondentes ao Capº 50º e a "Outras Fontes" que não se encontram desagregadas na Lei n.º 52 – B/96, de 27 de Dezembro.
(**) Correspondendo 58,3 milhões de contos ao Capº 50º e 285,4 milhões de contos a "Outras Fontes".

A nível de **execução financeira global do PIDDAC** o quadro seguinte apresenta a comparação entre os valores orçamentados e os executados em termos reais. No que respeita à execução orçamental foram considerados os valores obtidos pelo DPP e que correspondem à despesa efectivamente realizada pelos executores, uma vez que a CGE apenas reflecte os pagamentos efectivos no caso dos serviços simples e os valores requisitados e autorizados no caso dos serviços com autonomia.

Un.: milhões de contos

PIDDAC TOTAL	Mapa XI (OE revisto) (1)	%	Executado (2)	%	Taxa de Execução
Financiamento Nacional (Capº 50º)	443,5	49,4	389,5	54,0	87,8 %
Financiamento Comunitário	(*) 343,8	38,3	(**)258,5	35,9	75,2%
Outras Fontes – Financiamento Nacional	111,3	12,3	70,9	9,9	63,7%
TOTAL	898,6	100	718,9	100	80,0%

Fontes:
(1) Lei n.º 130 – B/97, de 31 de Dezembro de 1997 (Orçamento revisto)
(2) Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP).
(*) Correspondendo 58,3 milhões de contos ao Capº 50º e 285,4 milhões de contos a "Outras Fontes".
(**) Correspondendo 41,2 milhões de contos ao Capº 50º e 217,2 milhões de contos a "Outras Fontes"

Da comparação dos valores constantes do Mapa XI relativo ao OE revisto com o nível dos pagamentos efectuados (segundo valores do DPP) apura-se uma taxa de execução média de 80%, tendo as componentes do Financiamento Nacional registado as seguintes taxas: o Capº 50º - 87,8% (muito próxima da registada em 1995 e 1996), o financiamento comunitário – 75,2% (registou um ligeiro aumento em 1997 face a 1996) e as Outras Fontes - 63,7% (inferior à apurada em 1995 e 1996).

EVOLUÇÃO DA TAXA DE EXECUÇÃO FINANCEIRA

FONTES DE FINANCIAMENTO	1995 (%) (1)	1996 (%) (1)	1997 (%) (2)
Financiamento Nacional (Capº 50º)	87,5	88,7	87,8
Financiamento Comunitário	76,7	72,7	75,2
Outras Fontes – Financiamento Nacional	72,8	111,2	63,7
TOTAL	**81,8**	**84,2**	**80,0**

Fontes:
(1) Pareceres da CGE dos respectivos anos
(2) Lei n.º 130–B/97 (Orçamento alterado pela Assembleia da República) e Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP).

Para uma visualização global das fontes de financiamento do PIDDAC total, apresenta-se o quadro seguinte :

FONTES DE FINANCIAMENTO DO PIDDAC TOTAL

Un.: contos

FINANCIAMENTO		TRADICIONAL		APOIOS		TOTAL	
		VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
Cap° 50	Nacional	310 124 273	54,96	133 385 727	39,90	443 510 000	49,36
	Comunitário	56 348 072	9,99	1 990 876	0,60	58 338 948	6,49
		366 472 345	64,95	135 376 603	40,49	501 848 948	55,85
Outras fontes	Nacional	97 519 162	17,28	13 767 000	4,12	111 286 162	12,38
	Comunitário	100 238 168	17,77	185 190 052	55,39	285 428 220	31,76
		197 757 330	35,05	198 957 052	59,51	396 714 382	44,15

Fonte: Mapa XI do OE revisto (Lei 130-B/97 de 31/12)

5.2.2.3 – Programas por Ministério

O quadro seguinte permite visualizar a repartição dos programas novos e em curso, inscritos no PIDDAC total, pelos vários Ministérios:

MAPA SÍNTESE DOS PROGRAMAS NOVOS E EM CURSO

Un: Contos

MINISTÉRIO	Nº DE PROGRAMAS			VALOR ORÇAMENTADO POR PROGRAMA		
	NOVOS	EM CURSO	TOTAL	NOVOS	EM CURSO	TOTAL
EGN	15	23	**38**	1.625.206	9.491.194	**11.116.400**
MDN	14	22	**36**	571.200	1.413.800	**1.985.000**
MNE	2	9	**11**	1.260.000	3.631.850	**4.891.850**
MF	9	7	**16**	1.703.780	4.571.220	**6.275.000**
MAI	4	4	**8**	4.325.000	4.530.000	**8.855.000**
MEPAT	23	113	**136**	14.531.745	379.484.601	**394.016.346**
MJ	2	51	**53**	966.250	18.181.813	**19.148.063**
MEc	14	42	**56**	1.093.335	96.691.387	**97.784.722**
MADRP	9	68	**77**	1.272.820	141.583.816	**142.856.636**
ME	4	98	**102**	3.821.833	67.165.875	**70.987.708**
MS	8	17	**25**	6.293.800	42.923.597	**49.217.397**
MQE	6	11	**17**	99.000	10.662.500	**10.761.500**
MSSS	0	9	**9**	518.000	13.105.700	**13.623.700**
MA	3	34	**37**	1.044.830	28.600.509	**29.645.339**
MC	30	42	**72**	3.102.000	10.208.250	**13.310.250**
MCT	5	11	**16**	1.320.000	22.768.419	**24.088.419**
TOTAL	**148**	**561**	**709**	**43.548.799**	**855.014.531**	**898.563.330**

Fonte: Mapa XI do OE revisto para 1997 (Lei 130-B/97, de 31/12)

Para 1997 foram orçamentados no total, 709 programas, dos quais 21% são novos e 79% já se encontravam em curso.

Uma observação por ministérios permite-nos constatar que, mais uma vez, o Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território é responsável pelo maior número de programas (19%), seguido do Ministério da Educação (14%) e do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (11%). Saliente-se ainda que o Ministério da Cultura é responsável pelo maior número de novos programas.

Para os citados programas foi orçamentado um total de 898 563 330 mil escudos, dos quais 95% corresponde a programas em curso e apenas 5% a programas novos.

No que concerne à orçamentação, os Ministérios do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território e da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas são responsáveis por mais de metade (60%) do valor orçamentado para o PIDDAC, salientando-se ainda os Ministérios da Economia (11%) e da Educação (8%).

5.2.3 – Análise Global da Execução do Orçamento do PIDDAC

5.2.3.1 – Execução do Capº 50º do Orçamento – Investimentos do Plano

As dotações orçamentais inscritas no Capº 50º - Investimentos do Plano e destinadas à execução anual do PIDDAC de cada um dos Ministérios, teve um orçamento inicial de 499 648 948 contos.

As alterações orçamentais introduzidas quer pela Assembleia da República quer pelo Governo, ao longo da execução orçamental, resultaram num orçamento final de 538 988 958 contos, conforme evidenciado no quadro seguinte:

ALTERAÇÕES AO ORÇAMENTO INICIAL DA DESPESA
(CAPÍTULO 50º - PIDDAC TRADICIONAL E APOIOS)

Un: contos

MINISTÉRIOS	ORÇAMENTO INICIAL (2)		ALTERAÇÕES ORÇAMENTAIS (3)				ORÇAMENTO FINAL	
	Em Valor	Peso (%)	ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA (*)		GOVERNO (**)		Em Valor	Variação (%)
			Em Valor	*Variação (%)*	*Em Valor*	*Variação (%)*		
Encargos Gerais da Nação	9 942 000	1,99%	-	-	338 654	3,41%	10 280 654	3,41%
Defesa Nacional	1 985 000	0,40%	-	-	-	-	1 985 000	0,00%
Negócios Estrangeiros	4 891 850	0,98%	-	-	599 006	12,24%	5 490 856	12,24%
Finanças	6 275 000	1,26%	-	-	13 089	0,21%	6 288 089	0,21%
Administração Interna	8 855 000	1,77%	-	-	-	-	8 855 000	0,00%
Planeamento e Administração do Território	219 824 588	44,00%	-	-	6 898 748	3,14%	226 723 336	3,14%
Justiça	12 468 063	2,50%	-	-	-	-	12 468 063	0,00%
Economia	27 134 800	5,43%	-	-	3 633 855	13,39%	30 768 655	13,39%
Agricultura, Desenv. Rural e Pescas	51 124 676	10,23%	2 200 000	4,30%	20 947 672	40,97%	74 272 348	45,28%
Educação	58 045 000	11,62%	-	-	3 070 302	5,29%	61 115 302	5,29%
Saúde	46 270 018	9,26%	-	-	506 459	1,09%	46 776 477	1,09%
Para a Qualificação e Emprego	470 000	0,09%	-	-	-	-	470 000	0,00%
Solidariedade e Segurança Social	4 800 000	0,96%	-	-	-	-	4 800 000	0,00%
Ambiente	26 722 953	5,35%	-	-	683 499	2,56%	27 406 452	2,56%
Cultura	10 450 000	2,09%	-	-	132 940	1,27%	10 582 940	1,27%
Ciência e Tecnologia	10 390 000	2,08%	-	-	315 786	3,04%	10 705 786	3,04%
TOTAL	(1) 499 648 948	100,00%	2 200 000	0,44%	37 140 010	7,43%	538 988 958	7,87%

(*) inclui alterações da Lei de revisão do OE

(**) inclui alterações relativas a créditos especiais (35 540 010 contos) e dotações previsionais 81 600 000 contos)

(1) deste valor, 58 388 948 contos correspondem ao financiamento comunitário e o restante a financiamento nacional

(2) Fonte: OE

(3) Fonte: DGO

As alterações da competência da Assembleia da República foram aprovadas através da Lei n.º 130-B/97, de 31/12, que alterou a Lei 52-C/96, de 27/12.

As alterações provenientes das transferências de verbas com contrapartida na dotação provisional e a abertura de créditos especiais, nos termos da alínea c) do n.º 1 do art.º 2º do Dec-Lei 71/95, de 15/04, foram aprovadas pelo Governo.

Por via das alterações da competência da Assembleia da República o orçamento inicial cresceu apenas em 2,2 milhões de contos, correspondente ao reforço que foi efectuado na programação do IFADAP, organismo do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas. Aliás, cabe a este Ministério o maior acréscimo orçamental (45,28%).

Não foram utilizadas para servirem de contrapartida às alterações orçamentais quer a cláusula de reserva de convergência de 6% a que se refere o n.º 1 do art.º 5º da Lei do Orçamento para 1997 quer o cativo adicional, oportunamente comunicados pela Presidência do Conselho de

Ministros à DGTC, através do ofício n.º 559, de 5 de Fevereiro de 1998, tendo sido mantidas até ao fim do ano económico as respectivas cativações.
Os créditos especiais (35,5 milhões de contos) representam 95,7% das alterações da responsabilidade do Governo e 7,11% do total do orçamento inicial. As dotações provisionais (1,6 milhões de contos) representam 4,3% das alterações e apenas 0,32% do orçamento inicial.

Com vista à análise das despesas "realizadas"[3] em Investimentos do Plano, elaborou-se o quadro que a seguir se apresenta, com a afectação das despesas autorizadas por Ministérios e pelos vários agrupamentos económicos.

DESPESAS "REALIZADAS" POR MINISTÉRIOS E POR AGRUPAMENTOS ECONÓMICOS

INVESTIMENTOS DO PLANO - Capº 50º

Un: contos

Ministéros	DESPESAS CORRENTES											DESPESAS DE CAPITAL							TOTAL	Peso Minist PIDDAC
	Agrup. Econ. 01		Agrup. Econ. 02		Agrup. Econ. 04		Agrup. Econ. 05		Agrup. Econ. 06		Total	Agrup. Econ. 07		Agrup. Econ. 08		Agrup. Econ. 11		Total		
	Despesas C/ pessoal		Aquisição de bens e serviços		Transferências correntes		Subsídios		Outras despesas correntes		Desp. Corr.	Aquisição de bens de capital		Transferências de capital		Outras despesas de capital		Desp. Capit.		
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	%		
E.G.N.	27	0,0	870.097	10,2	812.297	9,5	100.912	1,2	0	0,0	21,0	1.891.509	22,2	4.836.518	56,8	0	0,0	79,0	8.511.360	1,8
M.D.N.	0	0,0	151.946	10,5	154.685	10,7	0	0,0	0	0,0	21,1	989.831	68,3	153.705	10,6	0	0,0	78,9	1.450.167	0,3
M.N.E.	22.040	0,5	1.143.132	23,7	95.159	2,0	0	0,0	0	0,0	26,2	2.809.063	58,4	744.670	15,5	0	0,0	73,8	4.814.064	1,0
M. Fin.	0	0,0	826.897	15,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0	15,8	4.405.922	84,2	0	0,0	0	0,0	84,2	5.232.819	1,1
M.A.I.	0	0,0	344.572	5,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0	5,7	5.153.928	84,9	574.299	9,5	0	0,0	94,3	6.072.799	1,3
M.E.P.A.T	101.156	0,1	2.564.016	1,4	3.349.119	1,8	0	0,0	0	0,0	3,2	12.478.102	6,6	171.396.994	90,3	0	0,0	96,8	189.889.387	41,2
M. Justiça	23.538	0,2	1.644.638	15,0	20.216	0,2	0	0,0	0	0,0	15,4	8.944.539	81,7	320.920	2,9	0	0,0	84,6	10.953.851	2,4
M. Econ.	10.475	0,0	652.202	2,3	10.529.255	36,9	0	0,0	0	0,0	39,3	682.772	2,4	16.621.946	58,3	0	0,0	60,7	28.496.650	6,2
M.A.D.R.P	78.165	0,1	608.035	0,9	22.171.550	32,9	790.317	1,2	0	0,0	35,1	3.671.613	5,4	40.055.220	59,5	0	0,0	64,9	67.374.900	14,6
M. Educ.	0	0,0	2.197.445	4,0	1.232.407	2,3	0	0,0	41.967	0,1	6,4	35.406.783	65,0	15.407.566	28,3	167.870	0,3	93,6	54.454.038	11,8
M. Saúde	17.299	0,0	211.272	0,5	47.677	0,1	0	0,0		0,0	0,7	27.655.558	69,0	12.166.917	30,3	0	0,0	99,3	40.098.723	8,7
M.Q.Empº	1.602	0,4	24.644	6,5	0	0,0	0	0,0	0	0,0	6,9	355.336	93,1	0	0,0	0	0,0	93,1	381.582	0,1
M.S.S.S	0	0,0	0	0,0	25.000	0,6	0	0,0	0	0,0	0,6	0	0,0	4.243.300	99,4	0	0,0	99,4	4.268.300	0,9
M. Amb.	131.792	0,7	3.229.812	16,4	1.142.111	5,8	0	0,0	0	0,0	22,9	13.127.587	66,7	2.037.112	10,4	0	0,0	77,1	19.668.414	4,3
M. Cultura	23.494	0,3	1.256.733	13,5	1.458.574	15,6	91.509	1,0	0	0,0	30,3	2.036.557	21,8	4.476.171	47,9	0	0,0	69,7	9.343.038	2,0
M.C. T.	0	0,0	16.555	0,2	8.209.670	84,6	0	0,0	0	0,0	84,8	20.371	0,2	1.459.804	15,0	0	0,0	15,2	9.706.400	2,1
TOTAL	409.588	0,1	15.741.996	3,4	49.247.720	10,7	982.738	0,2	41.967	0,0	14,4	119.629.471	26,0	274.495.142	59,6	167.870	0,0	85,6	460.716.492	100,0

Fonte: CGE 1997

A despesa "realizada" em Investimentos do Plano cifrou-se em 460,7 milhões de contos, dos quais 85,6% foram canalizados para despesas de capital e 14,4% para despesas correntes.

De salientar também que dos 460,7 milhões de contos de despesa *"realizada"*, o esforço financeiro nacional situou-se em 429,1 milhões de contos e a comparticipação comunitária contabilizada no Capº. 50, sob o sistema de compensação em receita, cifrou-se em 31 606,9 milhares contos.

[3] O conceito de despesa realizada não corresponde a despesa efectiva uma vez que apenas traduz pagamentos efectivos no caso dos serviços simples e valores requisitados e autorizados pela DGO.

Deste montante, 30 010,3 milhares contos são oriundos do FEDER, 117,7 do FSE e 1 411,7 do Fundo de Coesão.

O peso do agrupamento económico "*Transferências*" (correntes e de capital) foi de 70,3%, ligeiramente superior ao registado no ano anterior (68,4%).

É ainda de referir que os Ministérios do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, com 41,2% de execução, o da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, com 14,6% e o da Educação, com 11,8%, são responsáveis, no seu conjunto, por 67,6% da despesa "realizada" em Investimentos do Plano.

Da análise dos quadros que a seguir se apresentam, regista-se que a taxa média de execução dos Investimentos do Plano foi de 85,5%, ligeiramente inferior (1,7%) à registada em 1996.

Grau de Execução por Ministérios – Capº 50

Un: contos

Ministérios	Orçamento Final	Despesa "realizada"	Taxa de execução (%)
Encargos Gerais da Nação	10.280.654	8.511.360	82,8
Defesa Nacional	1.985.000	1.450.167	73,1
Negócios Estrangeiros	5.490.856	4.814.064	87,7
Finanças	6.288.089	5.232.819	83,2
Administração Interna	8.855.000	6.072.799	68,6
Equip., Planeam. e Admin. do Território	226.723.336	189.889.387	83,8
Justiça	12.468.063	10.953.851	87,9
Economia	30.768.655	28.496.650	92,6
Agricultura, Desenvolv. Rural e Pescas	74.272.348	67.374.900	90,7
Educação	61.115.302	54.454.038	89,1
Saúde	46.776.477	40.098.723	85,7
Qualificação e Emprego	470.000	381.582	81,2
Solidariedade e Segurança Social	4.800.000	4.268.300	88,9
Ambiente	27.406.452	19.668.414	71,8
Cultura	10.582.940	9.343.038	88,3
Ciência e Tecnologia	10.705.786	9.706.400	90,7
Total	**538.988.958**	**460.716.492**	**85,5**

Fonte: CGE 1997

Os Ministérios da Administração Interna (68,6%), do Ambiente (71,8%), da Defesa Nacional (73,1%), da Qualificação e Emprego (81,2%), dos Encargos Gerais da Nação (82,5%), das Finanças (83,2%) e do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território (83,8%) registaram taxas de execução inferiores à média, enquanto os restantes apresentaram taxas que variaram entre os 85,7% e os 92,6%.

Grau de Execução por Agrupamentos Económicos – Capº 50º

Un: contos

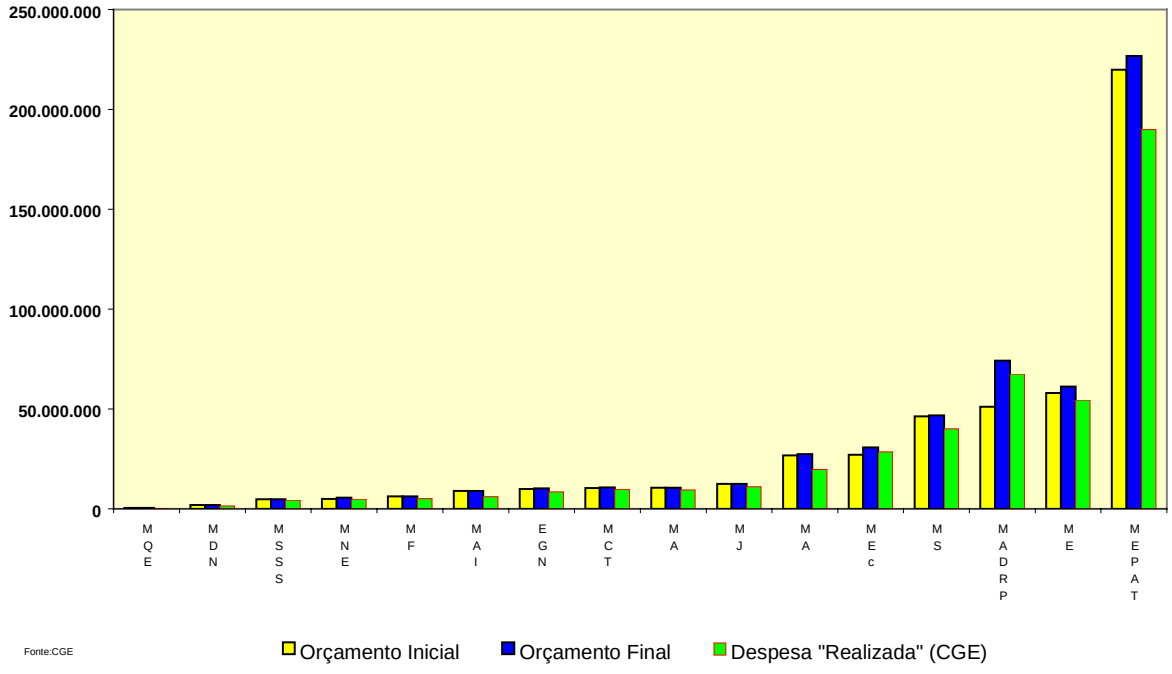
Agrupamentos económicos	Orçamento Final	Despesa "realizada"	Taxa de execução (%)
01 - Despesas com pessoal	558.503	409.588	73,3
02 - Aquisição de bens e serviços	22.695.795	15.741.996	69,4
04 - Transferências correntes	54.513.303	49.247.720	90,3
05 - Subsídios	1.088.733	982.738	90,3
06 - Outras despesas correntes	41.969	41.967	100,0
07 - Aquisição de bens de capital	157.884.931	119.629.471	75,8
08 - Transferências de capital	302.037.853	274.495.142	90,9
11 - Outras despesas de capital	167.871	167.870	100,0
Total	**538.988.958**	**460.716.492**	**85,5**

Fonte:CGE

Em termos de agrupamentos económicos, apresentaram taxas de execução inferiores à média os relativos a "Aquisição de Bens e Serviços", "Despesas com Pessoal" e "Aquisição de Bens de Capital", tendo todos os outros taxas superiores.

O volume global dos orçamentos inicial e final e da despesa "realizada" por Ministério podem ser observados no gráfico seguinte.

Un: contos



A análise da distribuição dos valores pelos diferentes Ministérios permite concluir que o MEPAT absorve 42,1% do total do orçamento final global de todos os Ministérios e 41,2% da despesa "realizada", seguindo-se-lhe o MADRP com 14% do orçamentado, o ME com 11% e o MS com 9%.

A **evolução da execução orçamental do PIDDAC (capº 50º)** nos dois últimos anos, em termos orgânicos, pode ser observada no quadro e gráfico seguintes:

EVOLUÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DO PIDDAC (CAPº 50º)

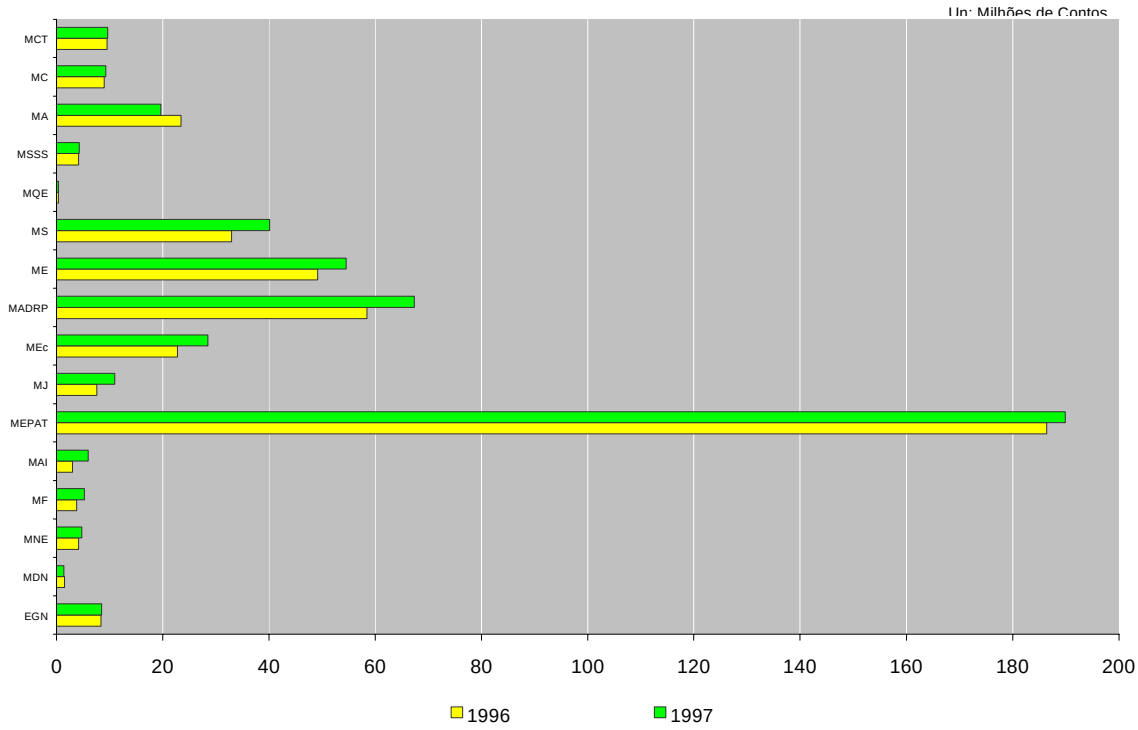
EM TERMOS ORGÂNICOS DE 1996 PARA 1997

Un: milhões de contos

MINISTÉRIOS	1996		1997		VARIAÇÃO	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Encargos Gerais da Nação	8,4	2,0	8,5	1,8	0,1	1,2
Defesa Nacional	1,5	0,4	1,4	0,3	-0,1	-6,7
Negócios Estrangeiros	4,2	1,0	4,8	1,0	0,6	14,3
Finanças	3,8	0,9	5,2	1,1	1,4	36,8
Administração Interna	3,0	0,7	6,0	1,3	3,0	100
Equipamento Planeamento e Administração do Território	186,4	43,9	189,9	41,2	3,5	1,9
Justiça	7,6	1,8	11,0	2,4	3,4	44,7
Economia	22,8	5,4	28,5	6,2	5,7	25,0
Agricultura Desenvolvimento Rural e Pescas	58,4	13,7	67,4	14,6	9,0	15,4
Educação	49,2	11,6	54,5	11,8	5,3	10,8
Saúde	33,0	7,8	40,1	8,7	7,1	21,5
Qualificação e Emprego	0,4	0,1	0,4	0,1	0,0	0,0
Solidariedade e Segurança Social	4,2	1,0	4,3	0,9	0,1	2,4
Ambiente	23,4	5,5	19,7	4,3	-3,7	-15,8
Cultura	9,0	2,1	9,3	2,0	0,3	3,3
Ciência e Tecnologia	9,5	2,2	9,7	2,1	0,2	2,1
TOTAL	424,8	100,0	460,7	100,0	35,9	8,5

Fonte: CGE 1996 e 1997

GRÁFICO DEMONSTRATIVO DA EVOLUÇÃO DA EXECUÇÃO DO PIDDAC (Capº 50) EM TERMOS ORGÂNICOS, DE 1996 PARA 1997



Pela análise do quadro e do gráfico anteriores verifica-se que na globalidade a evolução da execução orçamental de 1996 para 1997 apresenta uma variação positiva de 35,9 milhões de contos, em termos nominais, correspondente a um acréscimo de 8,5%. Apenas os Ministérios do Ambiente e da Defesa Nacional apresentam variações negativas, sendo a maior variação relativa, em termos positivos, a registada no Ministério da Administração Interna, mas sem relevo significativo para o total da despesa.

A execução retratada no quadro e gráfico anteriores tem por base os valores "autorizados" pela DGO, constantes da CGE e transferidos para os executores.

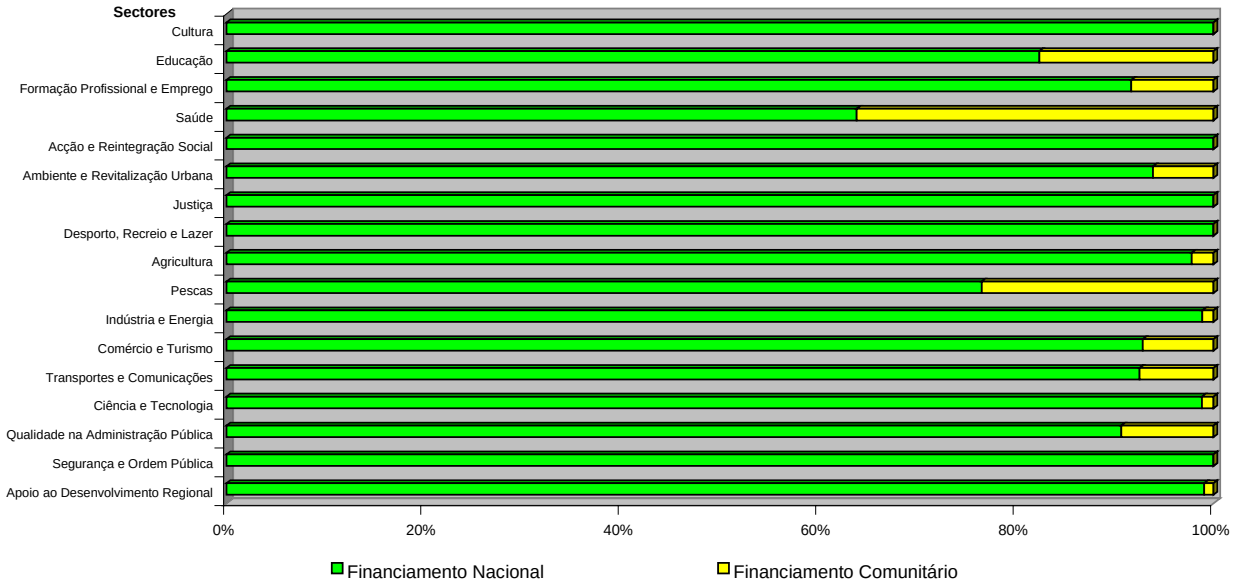
Relativamente à execução real correspondente à despesa efectivamente realizada pelos executores dos programas, foram recebidos do DPP os elementos que se agruparam no quadro e gráfico seguintes :

PIDDAC – EXECUTADO POR SECTORES - CAPº 50º

(Un: milhares de contos)

SECTORES	FINANCIAMENTO NACIONAL		FINANCIAMENTO COMUNITÁRIO		TOTAL (Nacional e Comunitário)	
	Valor	*%*	*Valor*	*%*	*Valor*	*%*
Cultura	10 962,2	2,8%	0,0	0,0%	10 962,2	2,5%
Educação	40 445,5	10,4%	8 658,4	21,0%	49 103,9	11,4%
Formação Profissional e Emprego	714,9	0,2%	64,8	0,2%	779,7	0,2%
Saúde	23 325,6	6,0%	13 199,2	32,0%	36 524,8	8,5%
Acção e Reintegração Social	4 230,1	1,1%	0,0	0,0%	4 230,1	1,0%
Ambiente e Revitalização Urbana	43 526,5	11,2%	2 841,1	6,9%	46 367,6	10,8%
Justiça	8 923,6	2,3%	0,0	0,0%	8 923,6	2,1%
Desporto, Recreio e Lazer	4 332,2	1,1%	0,0	0,0%	4 332,2	1,0%
Agricultura	39 552,0	10,2%	890,7	2,2%	40 442,7	9,4%
Pescas	4 879,1	1,3%	1 498,5	3,6%	6 377,6	1,5%
Indústria e Energia	23 606,9	6,1%	271,3	0,7%	23 878,2	5,5%
Comércio e Turismo	7 828,9	2,0%	603,7	1,5%	8 432,6	2,0%
Transportes e Comunicações	133 268,6	34,2%	10 774,6	26,1%	144 043,2	33,4%
Ciência e Tecnologia	11 430,2	2,9%	135,5	0,3%	11 565,7	2,7%
Qualidade na Administração Pública	22 308,6	5,7%	2 300,3	5,6%	24 608,9	5,7%
Segurança e Ordem Pública	7 719,2	2,0%	0,0	0,0%	7 719,2	1,8%
Apoio ao Desenvolvimento Regional	2 472,8	0,6%	24,0	0,1%	2 496,8	0,6%
TOTAL	389 527,1	100%	41 262,1	100%	430 789,2	100,0%

Fonte: DPP



Pela observação do quadro e do gráfico anteriores verifica-se que o financiamento do Capº 50º foi assegurado na sua maior parte por verbas nacionais (90,4%) sendo o restante (9,6%) por verbas comunitárias.

Uma análise da estrutura sectorial permite concluir que o sector dos Transportes e Comunicações é aquele que consome a maior parte dos recursos, 33,4% (144,043 milhões de contos), absorvendo 34,2% do financiamento nacional e 26,1% do comunitário.

Destacam-se ainda os sectores da Educação com 11,4% (49,103 milhões de contos), absorvendo 10,4% do financiamento nacional e 21% do financiamento comunitário, e do Ambiente e Revitalização Urbana com 10,4% (46,368 milhões de contos) que inclui 11,2% do financiamento nacional e 6,9% do financiamento comunitário.

Estes três sectores executaram 239,515 milhões de contos o que corresponde a mais de metade (55,6%) da execução financeira do Cap.º 50º e, adicionado ao executado no sector da Saúde atinge quase dois terços do PIDDAC executado (64,1%).

O gráfico anterior dá-nos a representatividade do financiamento nacional e do comunitário em cada sector, permitindo a sua análise observar que a componente nacional suporta a maior parte do financiamento por sectores, sendo os da Saúde, Transportes e Comunicações e Educação os de maior relevância em termos de financiamento comunitário

Uma análise comparativa entre os valores da despesa "realizada", constantes da CGE, no montante de 460,717 milhões de contos, e os valores obtidos pelo DPP e relativos à despesa efectivamente realizada (pagamentos efectuados) pelos executores, no montante de 430,789 milhões de contos, permite-nos concluir que não foi utilizado um total de 29,927 milhões de contos, ou seja, 6% do total "autorizado" e transferido pela DGO.

Este valor constitui o saldo a repor pelos serviços executores nos cofres do Estado. Refira-se porém que a relação de saldos de 1997 repostos, fornecida pela DGO, apresenta um total geral de 32,537 milhões de contos.

Não estão instituídos fluxos de informação entre o DPP e a DGO, que permitam uma complementaridade necessária no controlo dos saldos a repor pelos serviços. O funcionamento destes dois serviços em articulação permitiria, assim, um controlo efectivo entre a execução orçamental designada por "pagamentos efectuados" na CGE e a "despesa efectivamente realizada" na óptica do DPP, reflectindo esta a execução real do OE, não espelhada na CGE e respectivos anexos.

Relativamente ao montante dos saldos a repor pelos serviços executores, a DGO, na resposta apresentada na fase do contraditório, refere que

> *"não se subscreve o valor que é dito ter sido fornecido pelo Departamento de Prospectiva e Planeamento MEPAT, já que o valor de 32 536 712 contos oportunamente fornecido à equipa desse Tribunal que se deslocou a estes serviços corresponde ao somatório das guias de reposição que chegaram ao conhecimento desta Delegação. Aliás admite-se até que este valor possa pecar ligeiramente por defeito, uma vez que, sendo conhecido o circuito e tramitação da entrega e comunicação das reposições efectuadas nos*

cofres públicos, de tal facto pode resultar que algumas reposições de saldos tenham sido efectuadas sem que a sua existência tenha chegado ao conhecimento destes serviços."

Mais refere a DGO

"não se afigurar tecnicamente adequado obter a "despesa efectivamente realizada", no caso concreto em conta dos "Investimentos do Plano" inscritos no OE/97, utilizando apenas os saldos de gerência repostos no ano económico seguinte enquanto informação disponibilizada ao DPP que, tanto quanto se sabe, colige os dados que lhe são fornecidos pelos GEP's nomeadamente também porque, como é sabido, saldos existem e de montantes vultuosos, que são recorrentes quanto à sua transição".

A resposta da DGO não só não esclarece a divergência de saldos apurada, que continua por explicar, como confirma um ineficiente controlo orçamental.

Relativamente ao apuramento da "despesa efectivamente realizada", o que se aponta nas observações da auditoria é a necessidade de uma articulação de informação entre a DGO e o DPP que permita o controlo eficiente dos saldos a repor pelos serviços de forma a que a CGE possa reflectir uma execução real da despesa.

Face ao exposto, mantêm-se as observações nos termos formulados.

De resto, a DGO acaba por reconhecer a pertinência da recomendação formulada, salientando (cf. ponto 6 do ofício em anexo a este Parecer) que,

"tendo em vista o apuramento da "despesa efectivamente realizada" em cada ano económico, relativamente ao controlo cuja implementação é sugerido criar na DGO, matéria que, estando a ser sugerida nesta sede naturalmente não se pretende apenas circunscrever ao âmbito dos "Investimentos do Plano", cabe referir ter sido notoriamente preocupação da Administração melhorar quantitativa e qualitativamente a informação existente e passos demonstrativos dessa postura têm sido dados nomeadamente através da inclusão nos sucessivos Decretos-Lei de execução orçamental de normas que determinam o envio de diversa informação e das contas de gerência que são enviadas ao Tribunal de Contas para julgamento".

"Todavia, também existe consciência da realidade da situação vivida no terreno e nomeadamente de que só por via da centralização informática de todos esses dados será possível alcançar tal desiderato".

5.2.3.2 – Execução do PIDDAC GLOBAL

PIDDAC GLOBAL EXECUTADO

(Un: milhares de contos)

SECTORES	FINANCIAMENTO NACIONAL		FINANCIAMENTO COMUNITÁRIO		TOTAL (Nacional e Comunitário)	
	Valor	*%*	*Valor*	*%*	*Valor*	*%*
Cultura	11 102,7	2,4%	2 037,0	0,8%	13 139,7	1,8%
Educação	47 319,5	10,3%	13 899,6	5,4%	61 219,0	8,5%
Formação Profissional e Emprego	5 603,4	1,2%	3 026,8	1,2%	8 630,2	1,2%
Saúde	23 325,6	5,1%	13 960,3	5,4%	37 285,9	5,2%
Acção e Reintegração Social	7 888,7	1,7%	1 500,0	0,6%	9 388,7	1,3%
Ambiente e Revitalização Urbana	45 902,5	10,0%	5 511,1	2,1%	51 413,6	7,2%
Justiça	15 832,7	3,4%	0,0	0,0%	15 832,7	2,2%
Desporto, Recreio e Lazer	4 332,2	0,9%	173,0	0,1%	4 505,2	0,6%
Agricultura	40 611,0	8,8%	73 933,7	28,6%	114 544,7	15,9%
Pescas	5 014,1	1,1%	7 609,5	2,9%	12 623,6	1,8%
Indústria e Energia	23 606,9	5,1%	42 784,9	16,6%	66 391,8	9,2%
Comércio e Turismo	7 828,9	1,7%	4 970,1	1,9%	12 799,0	1,8%
Transportes e Comunicações	173 626,1	37,7%	68 592,4	26,5%	242 218,5	33,7%
Ciência e Tecnologia	11 561,2	2,5%	13 592,4	5,3%	25 153,6	3,5%
Qualidade na Administração Pública	26 692,0	5,8%	6 724,8	2,6%	33 416,8	4,6%
Segurança e Ordem Pública	7 719,2	1,7%	0,0	0,0%	7 719,2	1,1%
Apoio ao Desenvolvimento Regional	2 472,8	0,5%	201,8	0,1%	2 674,6	0,4%
TOTAL	460 440,8	100%	258 517,5	100%	718 958,3	100%

Fonte: DPP

Uma análise do PIDDAC na sua totalidade altera substancialmente as conclusões extraídas em relação ao Capº 50º, devido à introdução de "Outras Fontes", muito em especial as Comunitárias. Assim, na execução do PIDDAC global, o Sector dos Transportes e Comunicações continua a deter o maior peso (33,7%), mas, em seguida vem a Agricultura (15,9%) e a Indústria e Energia (9,2%), sectores que se encontram fortemente beneficiados pelo financiamento comunitário, o qual nestes três sectores representa 71,7% do total financiado.

Relativamente ao financiamento comunitário, destaca-se:

No sector dos Transportes e Comunicações (26,5%), a concretização de importantes infraestruturas rodoviárias, ferroviárias e portuárias financiadas pelo FEDER e Fundo de Coesão, bem como projectos de telecomunicações financiados apenas pelo FEDER.

No sector da Agricultura (28,6%), o financiamento das áreas "apoio às explorações agrícolas", "transformação e comercialização de produtos agrícolas", "projectos de infraestruturas agrícolas" e "investigação e organização", maioritariamente efectuado pelo FEOGA – O.

No sector da Indústria e Energia (9,2%), fundamentalmente o PEDIP II, que corresponde ao sub-programa "Indústria" que se insere no PO "Modernização do Tecido Económico", financiado tanto na vertente FEDER como na do FSE.

5.2.4 – Abordagem Regional da Execução do PIDDAC Global

A distribuição sectorial da despesa executada por regiões apenas faz sentido se analisada numa perspectiva global do PIDDAC, como se apresenta de seguida:

EXECUÇÃO POR REGIÕES E POR SECTORES - PIDDAC TOTAL

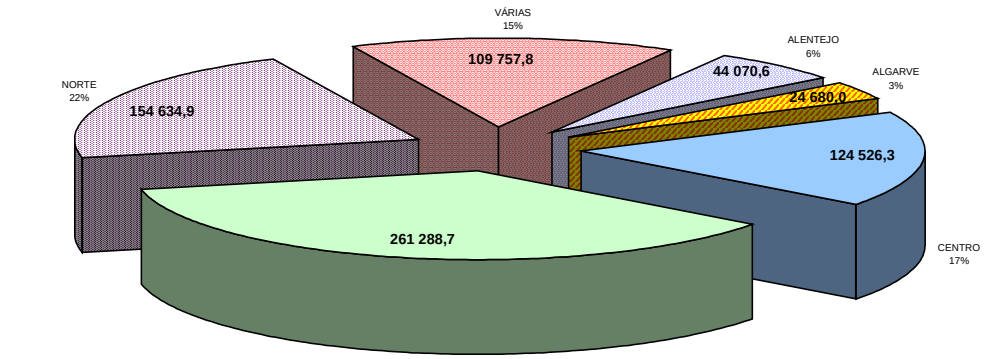
Un: Milhares de Contos

REGIÕES / SECTORES	NORTE	CENTRO	LISBOA E VALE DO TEJO	ALENTEJO	ALGARVE	VÁRIAS	TOTAL
Cultura	2 382,7	1 724,3	6 980,2	508,5	358,7	1 185,3	**13 139,7**
Educação	16 721,7	13 271,4	20 854,1	5 363,0	4 374,9	634,0	**61 219,0**
Formação Profissional e Emprego	1 996,6	2 053,7	3 440,8	252,0	551,8	335,4	**8 630,2**
Saúde	13 900,5	8 706,0	8 591,7	1 601,9	4 165,3	320,5	**37 285,9**
Acção e Reintegração Social	2 286,1	2 505,0	2 975,4	773,7	848,4	0,0	**9 388,7**
Ambiente e Revitalização Urbana	12 793,7	4 542,8	15 977,9	2 883,1	2 763,9	12 452,1	**51 413,6**
Justiça	3 664,8	3 553,6	6 309,0	641,8	1 319,0	344,6	**15 832,7**
Desporto, Recreio e Lazer	769,0	399,0	1 295,4	322,1	497,8	1 222,0	**4 505,2**
Agricultura	25 408,0	16 694,6	15 375,6	14 950,7	4 086,8	38 029,0	**114 544,8**
Pescas	1 826,1	3 285,7	2 212,9	374,3	3 142,3	1 782,3	**12 623,6**
Indústria e Energia	15 957,9	11 423,3	35 024,4	1 005,3	294,8	2 686,2	**66 391,8**
Comércio e Turismo	308,9	184,4	273,3	335,5	53,5	11 643,4	**12 799,0**
Transportes e Comunicações	49 856,6	51 306,7	117 959,9	13 183,2	676,1	9 236,1	**242 218,5**
Ciência e Tecnologia	2 004,1	1 396,9	4 375,5	232,2	410,6	16 734,3	**25 153,6**
Qualidade na Administração Pública	2 434,0	2 085,1	16 973,3	1 150,8	1 015,4	9 758,1	**33 416,8**
Segurança e Ordem Pública	1 133,1	848,3	2 077,9	286,8	68,5	3 304,6	**7 719,2**
Apoio ao Desenvolvimento Regional	1 191,1	545,7	591,4	205,5	52,2	90,0	**2 675,9**
TOTAL	**154 634,9**	**124 526,3**	**261 288,7**	**44 070,6**	**24 680,0**	**109 757,9**	**718 958,3**

Fonte: *Mapas fornecido pelo Departamento de Prospectiva e Planeamento*

Un: Milhares de Contos

PIDDAC POR REGIÕES / 1997



Fonte: DPP

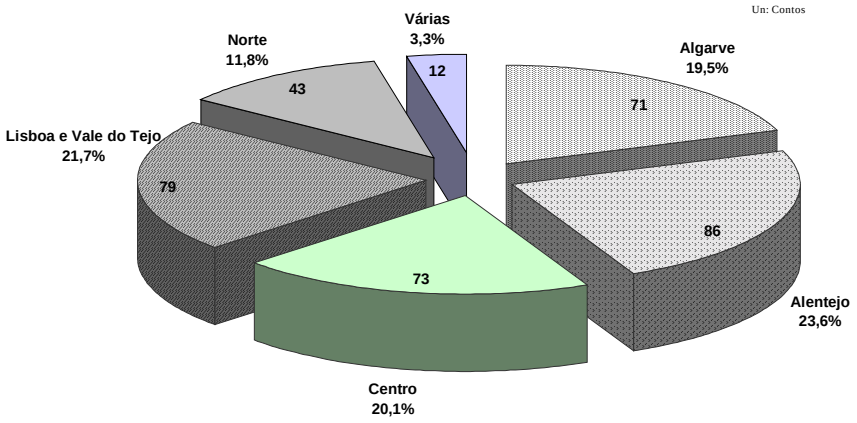
A análise do quadro e gráfico anteriores permite concluir mais uma vez que a região de Lisboa e Vale do Tejo é responsável pela execução da maior fatia do PIDDAC (37%), seguida da Região Norte (22%). As regiões do Alentejo e Algarve registaram os menores valores de investimento (6% e 3% respectivamente)

Conjugando a distribuição por regiões com os sectores, verifica-se que o sector "transportes e comunicações" é o que apresenta o maior valor da despesa executada, com excepção das regiões do Alentejo e Algarve, nas quais os sectores da agricultura e educação, respectivamente, absorvem a maior fatia de investimentos afectos àquelas regiões.

Importa no entanto salientar que apenas é possível regionalizar 85% da despesa, porquanto os restantes 15% encontram-se afectos a programas que abrangem várias regiões.

A introdução do factor habitante (população residente em 31/12/97 – INE), em termos de despesa efectivamente executada, permite obter o valor do investimento *per capita* nas diferentes regiões espelhado no gráfico seguinte.

PIDDAC POR REGIÕES E POR HABITANTE



Fonte: DPP e INE

Uma análise comparativa entre este gráfico e o anterior permite observar que as regiões que executaram o maior volume de despesa (LVT e Norte) não são as que apresentam o maior volume de despesa por habitante, registando-se mesmo o efeito inverso no caso da região Norte, a qual apresenta o menor valor, 43 mil escudos/habitante (12%). O maior valor por habitante regista-se na região do Alentejo, 86 mil escudos (23,6%), a qual executa uma das menores fatias do PIDDAC.

Refira-se porém que dado a existência de projectos que abrangem mais de uma região, a respectiva execução foi englobada num sector denominado "Várias", que atinge 109 757,8 mil contos, montante que distribuído pela população do continente atinge uma despesa por habitante de 12 mil escudos. Assim, a execução da despesa por habitante atrás referida, relativamente a cada região, deve ter em consideração uma margem média de correcção equivalente.

5.2.5 – Audição de responsáveis

No exercício do contraditório (art.º 13º da Lei n.º 98/97), o relatório síntese da execução global do PIDDAC foi enviado ao DPP e à DGO/14ª Delegação.

O DPP respondeu, informando apenas que, após análise do relatório, aquele *"Departamento nada tem a acrescentar e/ou opor quanto ao seu conteúdo"*.

As alegações apresentadas pela DGO/14ª Delegação, na sua resposta, são referidas, sintetizados ou transcritas nos capítulos próprios do presente relatório.

No sentido de conferir a máxima amplitude ao exercício do contraditório e de assegurar às entidades auditadas a mais ampla expressão, bem como o conhecimento das suas posições, as respostas dos auditados são apresentados integralmente em anexo ao presente Parecer, nos termos do art.º 13, n.º 4, da Lei n.º 98/97 e art.º 24º, n.º 4, da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro.

5.3 – PROGRAMAS AUDITADOS

5.3.1 – Programa Modernização da Rede Fundamental

5.3.1.1 – Enquadramento

O programa está enquadrado no Sector dos Transportes e Comunicações, no MEPAT, e tem como objectivo a construção/reabilitação de cerca de 2 600 Km de rodovias constituídas pelas estradas que asseguram a ligação entre os centros urbanos [(4)] e os principais portos e fronteiras, obedecendo a características técnicas e funcionais específicas cuja execução se previa efectuar num prazo de 10 anos (1985/1995).

Os objectivos da auditoria ao programa foram:

- determinar o grau de consecução dos objectivos previstos no programa;
- caracterizar e mensurar a relação entre o impacto previsto e o impacto real do programa, evidenciando como a gestão do programa foi efectivada na vertente da eficácia;
- analisar a consecução do conjunto de objectivos definidos no PMLP/JAE, sob o ponto de vista legal, temporal, físico, financeiro e operacional;
- analisar a realização dos efeitos visados como consequências necessárias das opções utilizadas pelas diferentes entidades encarregadas do planeamento, programação, execução, acompanhamento e controlo.

(4) De nível A: Sede de distritos e centros urbanos equiparáveis;

O âmbito da auditoria foi perspectivado nos termos e referências da auditoria de gestão, no domínio da consecução dos objectivos, dirigido à determinação dos resultados físicos, financeiros e temporais e delimitado temporalmente pelo período de execução do Plano Rodoviário Nacional de 1985 aprovado pelo DL n.º 380/85 (1985 – 1997) e pelo Plano de Médio e Longo Prazo da JAE (1987 – 1995).

Relativamente à gestão do programa, foram levadas a efeito acções de conformidade e controlo à consistência da estrutura organizacional de suporte da execução do programa, de modo a evidenciar as componentes do planeamento, programação, execução e controlo.

Nestas áreas foram envolvidas as seguintes entidades:

- Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP) – planeamento e acompanhamento;
- Gabinete de Coordenação dos Investimentos (GCI) – controlo e coordenação;
- 14ª Del. da Direcção-Geral do Orçamento (DGO) – acompanhamento e controlo financeiro;
- Junta Autónoma de Estradas (JAE) – gestão e execução.

O Programa *Modernização da Rede Fundamental* engloba 9 projectos de investimento correspondentes aos Itinerários Principais que compõem a Rede Fundamental.

O programa previa a construção (novos traçados) pela JAE de 1184 Km de estradas e a reabilitação de pavimentos em 592 Km, totalizando 1776 Km, no período decorrente entre 1987 e 1990 (Plano de Médio Prazo).

Por seu turno o Plano de Longo Prazo (1991/95) previa intervenções em 884 Km de novos traçados e 800 Km de reabilitação de pavimentos.

As intervenções previstas no PMLP/JAE no âmbito da Rede Fundamental eram assim, globalmente, as seguintes:

Unidade:Km

Plano	Intervenções – IP				Total	
	Novos Traçados		*Reabilitação*			
	Km	*%*	*Km*	*%*	*Km*	*%*
PMP	1.184	57%	592	43%	**1.776**	51%
PLP	884	43%	800	57%	**1.684**	49%
Total	**2.068**	100%	**1.392**	100%	**3.460**	100%

Fonte: PMLP 87/95 – JAE

Os novos traçados correspondiam a cerca de 60% da intervenção global. Dos 2.635 Km previstos para a RNF cerca de 78,5 % estavam referenciados como novos traçados, demonstrando o esforço necessário a empregar na construção de novas vias.

O programa, no período de referência, foi financiado através do PIDDAC, registando a sua programação financeira variações ao longo dos anos, quer por via da capacidade de financiamento quer pelo poder de realização da JAE.

A programação financeira oscilou entre 4,5 MC, em 1985, e 34,8 MC, em 1994, tendo a média projectada de financiamento sido de 21 MC/ano. A média dos acréscimos anuais de investimento projectado ascendeu a 2,4 MC, registando-se os maiores acréscimos nos anos de 1990, 1992 e 1994, com cerca de 5 MC, 8 MC e 9 MC relativamente aos respectivos anos anteriores, como se verifica pelo quadro seguinte:

Modernização da Rede Fundamental

Evolução do Volume de Investimento e de projectos programados – 1985/97 – Un.: contos

Ano	*N.º Proj.*	*Extensão KM*	*Investimento*
1985	ND	ND	4.482.600
1986	ND	ND	7.568.000
1987	ND	ND	10.146.200
1988	ND	ND	11.709.175
1989	67	1181,8	12.001.600
1990	62	1077,8	16.994.500
1991	23	613,1	19.314.000
1992	68	867,8	27.459.988
1993	70	944,9	25.657.401
1994	91	1122,1	34.800.000
1995	89	1004,7	34.420.000
1996	64	574,9	30.700.001
1997	78	832,8	33.219.708

Fonte: PIDDAC / JAE

A evolução registou, no entanto, quebras no incremento de investimento traduzidas em 1,8 e 3,7 MC nos anos de 1993 e 1996.

O número de projectos (obras) previstos variou ao longo dos anos, não existindo uma correlação directa entre o volume de investimento e de projectos e observando-se uma dispersão acentuada entre os valores, fundamentada na existência de obras/projectos que afectam recursos financeiros mais elevados, quer por se tratarem de obras de arte relevantes quer porque os custos de construção varia em função dos tipos de intervenção e das zonas geográficas onde se implantam.

Em extensão, a média de programação do volume de intervenções de obra atingiu 910 Km / ano, destacando-se nos anos de 1989 e 1994; Este facto não possuiu correlação com o volume de investimento projectado pelas mesmas razões expostas quanto ao número de obras em curso.

A análise da execução financeira dos projectos integrados no programa circunscreveu-se ao período 1989/97, dada a dificuldade de desagregação de dados nas vertentes da quantificação de obras projectadas, nas extensões intervencionadas e volumes financeiros.

INVESTIMENTO PREVISTO POR IP (1989/97) (EM MILHARES DE ESCUDOS)

Modernização da Rede Fundamental
Distribuição do Investimento Previsto 1989 / 97

Ano	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Total / IP
IP1	1.786.500	7.180.000	8.830.200	15.644.977	13.540.476	8.198.046	13.474.200	9.120.547	3.248.483	**81.023.429**
IP2	1.405.600	2.365.500	3.021.200	2.847.510	2.323.520	6.027.238	5.205.800	5.838.283	4.601.729	**33.636.380**
IP3	2.020.100	2.180.000	1.804.200	2.063.933	1.365.700	6.378.445	4.780.300	7.141.834	10.979.773	**38.714.285**
IP4	1.884.200	997.800	953.100	2.377.416	4.563.905	7.764.616	4.737.400	3.335.151	8.561.212	**35.174.800**
IP5	3.760.000	3.396.200	3.586.000	3.381.662	50.600	738.264	150.300	1.444.685	1.036.536	**17.544.247**
IP6	890.100	635.000	1.098.000	1.130.282	3.463.100	4.343.391	5.122.000	2.869.501	843.250	**20.394.624**
IP7	125.000	103.000	10.300	10.000	350.000	1.200.000	600.000	950.000	3.622.725	**6.971.025**
IP8	130.000	136.000	10.000	4.208	100	150.000	350.000	0	276.000	**1.056.308**
IP9	100	1.000	1.000	0	0	0	0	0	50.000	**52.100**
Total / ano	**12.001.600**	**16.994.500**	**19.314.000**	**27.459.988**	**25.657.401**	**34.800.000**	**34.420.000**	**30.700.001**	**33.219.708**	**234.567.198**

Como resulta da leitura deste quadro, a programação projectada para o IP1, o IP3 e o IP4 constituiu a prioridade de execução e também de financiamento. De referir que o IP5 se encontrava com uma elevada taxa de execução (86 % em 1989) e por esse facto ocupava, em termos de financiamento projectado, uma prioridade secundária.

5.3.1.2 – Observações de auditoria

5.3.1.2.1 – Planeamento

A JAE não elaborou, em termos formais, Plano Anual de Actividades[5], formulando apenas e no plano interno programações anuais por funções (projectos, expropriações, construção de estradas e pontes, conservação e outras) de índole eminentemente financeira e sem marcas visíveis de ordenação e programação temporal e física. Esses programas anuais dependem, em termos de conteúdo, das condicionantes incluídas no programa de investimentos anual da JAE. Destes, só o PIDDAC relativo a 1997[6] foi aprovado por despacho expresso do SEOP, não tendo sido sinalizada, para outros anos, por parte da Presidência da JAE e/ou da tutela directa, qualquer vinculação, orientação ou fixação expressa das obras e dos projectos a executar em cada ano.

Pelo processo de preparação do PIDDAC para 1997 desenvolvido pela JAE, verifica-se que o exercício de planeamento e de programação se fundou e desenvolveu através da construção de cenários calculados em função dos objectivos fixados no PRN 2000 e que se traduziu na *conclusão da construção da RF* e na *Melhoria da Segurança Rodoviária*, no âmbito da modernização da RRN preconizada no PRN e como forma de incrementar a mobilidade no interior do país.

---

(5) Contrariando o disposto na RCM n.º 34/87, de 8 de Julho, no DL n.º 155/92, de 28 de Julho, e no DL n.º 183/96, de 27 de Setembro;

(6) O despacho em causa aprova "*... para execução este plano de investimentos para 1997. Caberá ao Presidente da JAE, nos termos do meu despacho SEOP 51-XIII/96, de sub-delegação de competências, autorizar despesas referentes aos projectos constantes da listagem ora aprovada.*
Na gestão dos projectos aprovados para execução, a JAE diligenciará a contenção de trabalhos a mais, por forma a não exceder 10 % nas áreas rurais e 25 % nas áreas urbanas, relativamente aos valores de adjudicação e actualização.
Transmita-se ao GCI."

Desse macro processo de planeamento/programação do PIDDAC, por parte do MEPAT e da JAE, destacaram-se:

- A preocupação em estabelecer uma articulação das medidas de política com as alterações dos quadros regulamentares e com o elenco dos principais investimentos do sector;
- O apelo à interconexão entre as GOP e o PIDDAC remetendo para este o enunciado exaustivo dos investimentos;
- O papel central que o MEPAT detém no desenvolvimento das operações de início e continuação do processo de preparação das GOP e do PIDDAC do ano seguinte;
- A multiplicidade de comunicações com origens diversificadas sobre o mesmo objecto;
- A solicitação de informações, prazos e destinatários diversos sobre a mesma realidade;
- A existência de orientações abrangentes e nem sempre claras sobre o processo de preparação do PIDDAC.
- A duplicação de informação no circuito de planeamento/preparação do PIDDAC;
- A existência de diversos órgãos e/ou serviços que em paralelo comunicam e desenvolvem diligências semelhantes para obtenção de informações idênticas.

Relativamente ao papel da ex-DGCP, hoje DGO/SEO, a fixação das regras de elaboração do PIDDAC veio colmatar e uniformizar algumas *nuances* na informação solicitada, ao utilizar e obrigar a respeitar os instrumentos de programação aprovados pelo DPP, no que ao OE – Cap. 50º diz respeito.

No que respeita à JAE, o seu exercício de preparação do PIDDAC centrou-se na programação de investimentos no montante de 150 MC (120 MC de OE e 30 MC de FC), tendo o cenário sido condicionado à partida pelos encargos e compromissos já assumidos calculados em cerca de 134 MC. Isto é, do montante global, 87,4% respeitavam a encargos assumidos ou em curso.

5.3.1.2.2 – Programação

A programação das obras, a nível global, caracterizou-se pela inclusão ou exclusão do PIDDAC interno da JAE das actividades/obras programadas para cada programa e ano de execução, evidenciando-se:

- A insuficiência no autocontrole e do auto-reporte na execução das actividades, nomeadamente as relacionadas com o planeamento e controlo da execução física e financeira das mesmas;
- A relativa insipiência ou inexistência de processos de controlo de realização física e financeira dos empreendimentos, evidenciada pela insuficiência de procedimentos de revisão dos cronogramas financeiros dos empreendimentos e pela ausência de instrumentos de reporte e de reflexibilidade das actividades da JAE;

- O comprometimento da fiabilidade do planeamento, ao nível do PIDDAC, pois a informação relativa às actividades a executar assemelha-se a uma lista de obras e actividades a implementar, mas com diminuto valor do ponto de vista das programações temporais e financeiras efectivas;
- A utilização pela entidade executora, dentro dos limites da classificação orçamental, de um conjunto de instrumentos de gestão traduzidos na autonomia executiva e administrativa dos programas;
- Cada programa, embora possuindo a enumeração dos projectos e das dotações que lhe estão adstritas, revela-se como um mero exercício de programação, que durante a execução será ou não seguido em função das condicionantes globais das actividades programadas, sua temporalização e concretização;
- Os projectos do programa MRF possuíam uma determinada programação (dotação inicial), mas durante a execução verificaram-se transferências inter e intra projectos significativas que descaracterizaram as programações apresentadas pelos Governos à AR e por esta sancionados em sede de aprovação do Orçamento de Estado;
- A plurianualidade dos programas e dos projectos apresentados, não representa um registo dos compromissos assumidos, mas uma previsão plurianual das despesas a realizar no quadro dos projectos (em curso ou novos) incluídos no PIDDAC no quadro do orçamento, não se tornando vinculativo para o Estado proceder/executar aquela previsão/programação e desresponsabilizando-o pelo cumprimento da calendarização indicada.

Destas limitações infere-se que o PIDDAC é considerado como uma programação quase exclusivamente anual (i.e. orçamental) agravada pelas "retenções orçamentais" verificadas nos anos recentes no âmbito do Cap. 50 do O.E., as quais têm vindo a relegar para um plano menor a questão da programação dos projectos.

5.3.1.2.3 – Apreciação qualitativa da execução do PRN 85

5.3.1.2.3.1 – Distribuição territorial do investimento

O estudo da **distribuição territorial do investimento** tendo em conta o enquadramento político definido nos sucessivos Programas de Governo e, em particular, os direitos e deveres económicos, sociais e culturais consagrados na Constituição da República levou a concluir que:

- No período em estudo, a média distrital dos investimentos do PIDDAC foi de 27,5 MC;
- Os distritos que foram considerados prioritários em termos globais de investimento foram Faro (77,4 MC), Porto (62,8 MC) e Lisboa (62,4 MC), registando valores sempre superiores ao dobro da média nacional;
- Os distritos de Beja (com 1,6 MC), Braga (2,3 MC) e Évora (4,2 MC) foram os menos beneficiados em termos de investimento em infra-estruturas rodoviárias.

5.3.1.2.3.2 – Acessibilidade

Os **indicadores de acessibilidade** caracterizaram-se, de uma forma geral, do seguinte modo:

- Entre **1985 e 1997** o acréscimo global da acessibilidade do território continental foi muito positivo, sobretudo a partir de 1993, tendo-se registado uma subida média global da velocidade equivalente recta de 5,6 Km/h, enquanto que a média distrital subiu 6,5 Km/h.
  - As **melhorias de acessibilidade** mais significativas ocorreram ao longo da faixa litoral, entre Leiria e Porto, e ao longo do eixo definido pelo Porto, Vila Real e Bragança, onde se registaram acréscimos médios entre os 7 e os 11 Km/h, e os menores acréscimos registaram-se em Lisboa, Setúbal, Faro, Guarda, Beja, Portalegre e Évora, com subidas entre os 3,1 e os 4,8 km/h.
  - Em relação às **fronteiras terrestres**, o principal acréscimo de acessibilidade em relação ao País ocorreu em Quintanilha, seguindo-se Valença e Vila Verde de Raia, todas elas situadas na Região Norte.
- Durante o **período 1985/88**, os acréscimos foram insipientes a nível nacional (≤1,5 km/h na velocidade equivalente recta), à excepção do distrito de Vila Real onde se verificou um acréscimo máximo de 5 Km/h.
- No **período 1989/93**, coincidente com QCA I, a acessibilidade geral do País, medida através da velocidade equivalente recta, subiu de 50,6 para 51,2 km/h, o que representa um acréscimo global de apenas 0,8%.
- Na **vigência do QCA II** (ainda em execução), e no período compreendido entre 1994 e 1997 (inclusive), houve uma subida muito significativa na acessibilidade geral do País (correspondente a um acréscimo de 7,4% em relação à média global de 1994). De acordo com o indicador "*velocidade equivalente recta*", a média global dos acréscimos de acessibilidade foi de 3,8 Km/h. No entanto, se apenas se considerarem as capitais de distrito, o valor médio das subidas será de 4,5 Km/h.

  A análise relativa a este período permitiu ainda apurar que:

  - A boa *performance* dos indicadores mais agregados ficou a dever-se a dois acréscimos principais: no distrito de Bragança, onde a subida foi de 9,6 Km/h, e na zona litoral, abrangendo os distritos de Leiria (6,4 km/h), Coimbra (6 Km/h), Aveiro (5,2 Km/h) e Porto (5,7 Km/h).
  - Os distritos menos beneficiados foram os distritos situados a Sul do Tejo, Lisboa, Guarda e Viana do Castelo, onde os acréscimos não ultrapassaram os 3,5 Km/h.

Da análise da **evolução do índice adimensional de acessibilidade** para cada um dos anos de 1985, 1989, 1993 e 1997, concluiu-se que, tal como nos resultados obtidos para a velocidade equivalente recta, se verifica uma melhoria generalizada em todas as capitais de distrito e fronteiras terrestres.

Quanto à **evolução do potencial demográfico** como medida da acessibilidade geral a núcleos populacionais e como indicador da capacidade potencial de um determinado centro urbano

para a localização de equipamentos colectivos e serviços de influência, verificou-se que, nos anos de 1985, 1989, 1993 e 1997 se acentuou o dinamismo e a acessibilidade geral dos núcleos populacionais da faixa litoral, entre Setúbal e Valença, mas que as regiões de maior interioridade do País sofreram poucas melhorias, verificando-se mesmo o agravamento da situação de Portalegre.

Segundo este indicador, é de registar que:

- Durante o período de 1985-1988 o distrito de Vila Real foi o que beneficiou de uma maior subida de potencial demográfico, não se registando grandes alterações no resto do País.
- Da variação total do potencial demográfico entre 1985 e 1997 resultou um forte agravamento das assimetrias regionais entre o litoral e as regiões de maior interioridade, essencialmente evidente na sequência das variações de acessibilidade registadas no período de 1994 a 1997, durante a execução do QCA II.

O **custo unitário dos acréscimos de velocidade equivalente recta** observou o seguinte comportamento em termos dos valores médios nacionais:

- entre 1985 e 1988, o custo unitário dos acréscimos de acessibilidade (velocidade equivalente recta) foi de 6,5 MC por Km/hora;
- entre 1989 e 1993, o custo unitário praticamente triplicou: 17,8 MC por Km/hora;
- no período de 1994 a 1997 o custo unitário de um Km/hora (VER) registou o seu valor mais baixo do período de análise: 6 MC por Km/hora.

Por seu lado, o custo unitário dos acréscimos de velocidade equivalente recta globais (1985-1997) registou o seguinte desenvolvimento:

- Os distritos que tiveram **custos unitários superiores** à média nacional foram:
  - **Lisboa** (25,7 MC por Km/hora);
  - **Faro** (21 MC por Km/hora);
  - **Porto** (9,5 MC por Km/hora);
  - **Viseu** (7,5 MC por Km/hora);
  - **Castelo Branco** (6,4 MC por Km/hora);
- Por outro lado, os distritos onde a melhoria da acessibilidade em 1 Km/hora (VER), custou menos ao Estado foram:
  - **Beja** (0,4 MC por Km/hora);
  - **Braga** (0,7 MC por Km/hora);
  - **Évora** (1 MC por Km/hora).

Assinala-se o facto de Lisboa e Faro se posicionarem em valores muito acima do desvio padrão em relação à média nacional e que, para o mesmo acréscimo de acessibilidade geral, medida em quilómetros por hora de velocidade equivalente recta, existem diferenças de custo de sessenta vezes mais entre o valor máximo e o valor mínimo.

No que respeita aos custos unitários da construção de estradas, mais especificamente aos custos unitários médios por distrito, observou-se pela **análise espacial da distribuição dos custos unitários** da construção de estradas que:

- O distrito de Lisboa registou os valores mais elevados, dado que custo unitário foi de cerca de 700 mil contos/Km;
- Os distritos do Porto e de Viana do Castelo são o segundo e terceiro distritos com custos unitários de construção mais elevados, respectivamente, com 456 mil contos/Km e 357 mil contos/Km.
- Aveiro e Coimbra integram a terceira classe de valores unitários mais elevados do País, entre 200 a 300 mil contos/Km.
- Seis distritos (Portalegre, Beja, Braga, Vila Real, Bragança e Guarda) não ultrapassam os 100 mil contos/Km. Esta situação é particularmente relevante se tivermos em conta que a maior parte destes distritos têm, em geral, um território com uma orografia das mais acidentadas do País.
- Os distritos de Beja e Portalegre são aqueles em que, em média, é mais barato construir um quilómetro de estrada (34 mil contos/Km).

Afigura-se não existir uma correspondência entre o valor do custo unitário por quilómetro de estrada construída e a orografia dominante em cada distrito e, se excluirmos as situações de Lisboa e Porto, também não se detecta uma correspondência entre o valor do custo unitário e a densidade demográfica de cada distrito.

5.3.1.2.3.3 – Sinistralidade

No que à **sinistralidade** diz respeito, constatou-se que nenhum Governo ou Administração da JAE, no período de 1985 a 1996, determinou:

- A elaboração de estudos que permitissem de uma forma objectiva avaliar quais os troços críticos em termos de sinistralidade rodoviária;
- A identificação de prioridades de intervenção ao nível da beneficiação ou da substituição das infra-estruturas de transporte rodoviário;
- A identificação de prioridades de intervenção ao nível da segurança dos utilizadores.
- A monitorização da sinistralidade nas zonas de acumulação de acidentes de forma a permitir a avaliação do impacte das intervenções a empreender.

A **evolução da sinistralidade** que foi registada na rede rodoviária e nos pontos negros restringiu-se a 1993, 1994 e 1995, visto que não foram, até à data, disponibilizados os dados relativos aos restantes anos extraindo-se as seguintes observações relativamente aos pontos negros:

- representam menos de 1% da extensão da rede rodoviária total;
- concentram cerca de 12% da sinistralidade.

5.3.1.2.3.4 – Qualidade das estradas

Da agregação relativa aos indicadores da qualidade das estradas, evidenciou-se:

- A evolução da qualidade global das rodovias não evoluiu de forma positiva e significativa entre 1987 e 1997;
- A evolução registada ao longo dos anos evidencia que, não obstante os investimentos efectuados e o n.º de Km construídos ou reabilitados, tal não se revelou suficiente para deixar de evidenciar carências de manutenção e de conservação;
- A representatividade das estradas consideradas em mau estado (em 1997, 21% do total) e das estradas consideradas como em estado regular (em 1997, 32% do total) apontam para significativas necessidades de intervenção a curto e médio prazo;
- A estratégia encetada não produziu os efeitos qualitativos globais que os objectivos do PRN 85 fazia prever;
- A evolução registada reflectiu o ciclo vicioso do crescimento do tráfego *versus* causas e efeitos dos investimentos rodoviários, crescendo estes em termos globais em 10 anos cerca de 5,23 vezes;
- O volume de investimento aplicado no programa MRF, em termos globais, não foi adequadamente incrementado pese embora a realização física da RF não ter atingido os valores projectados para o final de 1995;
- Na perspectiva dos custos/investimentos (JAE) incorridos, realça-se uma fraca representatividade se se tiverem em consideração as receitas globais geradas pelo sector rodoviário (IA+ISP), pois variaram de cerca de 13,8 %, em 1989, para cerca de 22,2 %, em 1997, evidenciando-se que os **valores da fiscalidade associados à rodovia** registaram um subida apreciável, duplicando no período em análise, e que os valores do investimento direccionado para a rodovia embora com um crescimento de 3,7 vezes nos anos do intervalo temporal, representaram em termos comparativos um decréscimo relativo, passando o *ratio* de 7,2 em 1989 para 4,8 em 1997.

5.3.1.2.4 – Apreciação quantitativa da execução do PRN 85

5.3.1.2.4.1 – Execução financeira

A expressão da execução orçamental e financeira do programa foi a que consta dos mapas seguintes (execução a 31/12 e em milhares de escudos):

DOTAÇÕES DO PROGRAMA (1988/1997)

		Dotação Inicial			
		O. E. Total	Outras fontes	Comp. Não orçamental	Total
Total do Programa MRF	1988	7.273.533,0	4.435.642,0	0,0	**11.709.175,0**
	1989	7.769.110,0	4.232.490,0	0,0	**12.001.600,0**
	1990	12.201.250,0	3.843.250,0	950.000,0	**16.994.500,0**
	1991	15.870.510,0	2.543.490,0	900.000,0	**19.314.000,0**
	1992	26.459.988,0	0,0	1.000.000,0	**27.459.988,0**
	1993	25.407.401,0	0,0	250.000,0	**25.657.401,0**
	1994	11.829.469,0	22.970.531,0	0,0	**34.800.000,0**
	1995	13.240.925,0	21.179.075,0	0,0	**34.420.000,0**
	1996	20.053.890,0	10.646.111,0	0,0	**30.700.001,0**
	1997	22.642.129,0	10.527.579,0	50.000,0	**33.219.708,0**

As dotações quase triplicaram ao longo do período 1988/97. A execução financeira do programa e dos respectivos projectos apresentaram desvios de execução em todos os anos observando-se que esse desvio foi superior a 10% em metade dos anos em análise[7]:

EXECUÇÃO FINANCEIRA DO PROGRAMA (1988/1997)

		Dotação Ajustada	Despendido até 31/12		
		Total	Total	Desp.total / Dot.Ajust.	Desp.total / Dot.Inicial
Total do Prog MRF	1988	13.116.038,0	13.116.038,0	100,0%	112,0%
	1989	11.301.565,0	11.191.191,0	99,0%	93,2%
	1990	15.721.205,0	15.721.205,0	100,0%	92,5%
	1991	21.466.030,0	21.466.030,0	100,0%	111,1%
	1992	35.783.125,0	35.783.125,0	100,0%	130,3%
	1993	27.985.122,0	27.985.122,0	100,0%	109,1%
	1994	31.920.521,0	31.920.521,0	100,0%	91,7%
	1995	34.955.076,0	34.954.893,0	100,0%	101,6%
	1996	35.530.055,0	35.529.628,0	100,0%	115,7%
	1997	27.698.701,0	27.696.999,0	100,0%	83,4%

Na generalidade a execução caracterizou-se pelo *ratio* de 100 % entre a despesa total e a dotação ajustada tendo o *ratio* entre a despesa total e a dotação inicial observado um comportamento no sentido do reforço do programa nos anos de 1988, 1991, 1992 e 1996. Pelo contrário, em 1997, a variação foi de sentido inverso.

(7) As células sombreadas a amarelo e amarelo torrado, representam, desvios de execução superiores e inferiores a 10 %, respectivamente.

A execução dos projectos no período 1988/97 foi a seguinte:

IP 1 – VALENÇA / VILA REAL DE SANTO ANTÓNIO

É constituído pelo principal eixo longitudinal viário do país e serve a faixa atlântica litoral, unindo os centros urbanos de maior dimensão do país. O volume total financeiro projectado ascendeu a cerca de 81 MC, tendo sido registado o maior volume no quadriénio 1990/93 (QCA I).

DOTAÇÃO E DESPESA DO IP1 (1988/97)

		Dotação Ajustada	Despendido até 31/12		
		Total	Total	Desp.total / Dot.Ajust.	Desp.total / Dot.Inicial
IP1	1988	885.364,0	885.364,0	100,0%	84,9%
	1989	1.181.358,0	1.181.358,0	100,0%	66,1%
	1990	4.168.083,0	4.168.083,0	100,0%	58,1%
	1991	10.387.263,0	10.387.263,0	100,0%	117,6%
	1992	22.468.114,0	22.468.114,0	100,0%	143,6%
	1993	15.102.919,0	15.102.919,0	100,0%	111,5%
	1994	8.595.253,0	8.595.253,0	100,0%	104,8%
	1995	12.308.975,0	12.308.975,0	100,0%	91,4%
	1996	11.704.391,0	11.703.964,0	100,0%	128,3%
	1997	3.569.727,0	3.569.727,0	100,0%	109,9%

O montante global despendido ascendeu a 90,371 MC, evidenciando-se ainda que a despesa total atingiu 100% da dotação ajustada. No que diz respeito à execução efectiva comparada com a planeada, observa-se que, exceptuando os anos de 1994, 1995 e 1997 a execução financeira do IP1 registou variações significativas justificadas pela *flexibilidade da gestão do programa*.

Nos anos de 1991, 1992 e 1993 as inscrições efectuadas no PIDDAC não foram respeitadas registando desvios de 43%. A média de despesa cifrou-se em 9,037 MC / ano, tendo sido o período de 1991/93, o de maior concentração de investimento com 47,958 MC.

IP 2 – BRAGANÇA / FARO

Constitui o segundo eixo longitudinal do país, quase em paralelo ao IP1, mas unindo os centros urbanos do interior do país e servindo de via distribuidora das entradas em território nacional, e possui entre o nó de proximidade a Nisa e Castelo Branco coincidência de corredor com o IP6. Obteve um **valor global de investimento programado**, de cerca de **33,6 MC**, cuja maior incidência se centrou nos anos de **1994 a 1997** (QCA II).

DOTAÇÃO E DESPESA DO IP2 (1988/97)

		Dotação Ajustada	Despendido até 31/12		
		Total	Total	Desp.total / Dot.Ajust.	Desp.total / Dot.Inicial
IP2	1988	1.337.547,0	1.337.547,0	100,0%	119,5%
	1989	1.432.082,0	1.432.082,0	100,0%	101,9%
	1990	1.823.768,0	1.823.768,0	100,0%	77,1%
	1991	2.498.573,0	2.498.573,0	100,0%	82,7%
	1992	1.847.510,0	1.847.510,0	100,0%	64,9%
	1993	1.097.286,0	1.097.286,0	100,0%	47,2%
	1994	5.238.465,0	5.238.465,0	100,0%	86,9%
	1995	6.684.786,0	6.684.786,0	100,0%	148,9%
	1996	6.482.489,0	6.482.489,0	100,0%	111,0%
	1997	2.433.527,0	2.433.527,0	100,0%	52,9%

No período, o IP2 consumiu o montante global de 30,876 MC destacando-se os anos de 1994 a 1996 em que a despesa atingiu 18,405 MC, isto é, cerca de 60 % do total. A média de investimento anual aproximou-se dos 3,1 MC / ano. Em nenhum dos anos da execução deste projecto foi verificada uma execução financeira correspondente à dotação inicial verificando-se extremos de variação nos anos de 1995 (+ 48,9% do inicialmente projectado) e nos anos de 1993 e 1997, que registaram execuções inferiores em 53% e 48% do programado.

IP 3 –FIGUEIRA DA FOZ / VILA VERDE DA RAIA

É o primeiro eixo transversal do país, com cerca de 340 Km, tendo até 1992 sido executados 92 Km do total. Verificou-se um incremento de investimento a partir de 1994, tendo o volume de investimento global previsto (cerca de 38,7 MC), ascendido ao 2.º lugar neste critério.

DOTAÇÃO E DESPESA DO IP3 (1988/97)

		Dotação Ajustada	Despendido até 31/12		
		Total	Total	Desp.total / Dot.Ajust.	Desp.total / Dot.Inicial
IP3	1988	1.472.350,0	1.472.350,0	100,0%	86,5%
	1989	2.057.759,0	2.057.759,0	100,0%	101,9%
	1990	2.424.960,0	2.424.960,0	100,0%	111,2%
	1991	1.852.538,0	1.852.538,0	100,0%	102,7%
	1992	2.363.933,0	2.363.933,0	100,0%	114,5%
	1993	1.415.160,0	1.415.160,0	100,0%	103,6%
	1994	2.953.858,0	2.953.858,0	100,0%	46,3%
	1995	3.391.973,0	3.391.973,0	100,0%	71,0%
	1996	9.785.162,0	9.785.162,0	100,0%	137,0%
	1997	11.191.124,0	11.191.124,0	100,0%	101,9%

O IP3 ocupou também a segunda posição, no período, em termos de investimento efectuado, cifrando-se em 38,908 MC o montante global executado. Manteve uma constância de investimento acima de 1 MC/ano (média anual de 3,891 MC) e a partir do início do último quadriénio (94/97) registou um incremento acentuado traduzido no investimento de 27,322 MC. Também, neste projecto, a execução financeira prevista não foi globalmente respeitada em seis dos dez anos em análise, tendo registado diferenciais significativos entre o inicialmente orçado e o executado.

IP 4 – PORTO / QUINTANILHA

Este IP atravessa o Nordeste do país, uma das regiões mais isoladas e com características orográficas muito difíceis. Tem uma extensão aproximada de cerca 240 Km, iniciando-se em Matosinhos, passando pelo Porto, Amarante, Vila Real, Mirandela e Bragança e terminando na fronteira de Quintanilha. Foi um dos IP com maior prioridade na execução a partir de 1992, possuindo obras de arte de envergadura. O consumo de recursos previstos para o período atingiu cerca de 35,2 MC, com especial incidência partir dos anos 92/93.

DOTAÇÃO E DESPESA DO IP4 (1988/97)

		Dotação Ajustada	Despendido até 31/12		
		Total	Total	Desp.total / Dot.Ajust.	Desp.total / Dot.Inicial
IP4	1988	3.535.339,0	3.535.339,0	100,0%	103,7%
	1989	1.824.512,0	1.770.794,0	97,1%	94,0%
	1990	1.241.677,0	1.241.677,0	100,0%	124,4%
	1991	1.531.728,0	1.531.728,0	100,0%	160,7%
	1992	2.177.416,0	2.177.416,0	100,0%	91,6%
	1993	5.039.292,0	5.039.292,0	100,0%	110,4%
	1994	6.785.880,0	6.785.880,0	100,0%	87,4%
	1995	3.385.050,0	3.385.050,0	100,0%	62,1%
	1996	2.916.818,0	2.916.818,0	100,0%	87,5%
	1997	4.925.380,0	4.925.380,0	100,0%	57,5%

O IP4 manteve ao longo do período um volume de investimento continuado, com uma média anual de investimento na ordem dos 3,3 MC. Os anos de maior execução foram 1993/94, registando-se a partir deste período reduções contínuas relativamente ao projectado. O ano de 1991, embora em valor nominal abaixo da média do projecto, registou um desvio de execução na ordem dos 60 %.

IP 5 – AVEIRO / VILAR FORMOSO

O último lanço do IP5 (Aveiro / Albergaria) ficou concluído em 1991; este IP, com cerca de 200 Km de extensão foi o primeiro IP previsto no PRN a ser concluído e constituiu um esforço de desenvolvimento no sentido de optimizar as potencialidades da Região Interior Centro.
O pico de esforço ocorreu anteriormente ao período em análise, embora entre 1989 e 1992 seja evidente ainda um volume de investimento apreciável. No período em análise, o volume global ascendeu a cerca de 17,5 MC.

DOTAÇÃO E DESPESA DO IP5 (1988/97)

		Dotação Ajustada	Despendido até 31/12		
		Total	Total	Desp.total / Dot.Ajust.	Desp.total / Dot.Inicial
IP5	1988	4.978.344,0	4.978.344,0	100,0%	148,6%
	1989	3.985.663,0	3.957.621,0	99,3%	105,3%
	1990	5.275.094,0	5.275.094,0	100,0%	155,3%
	1991	4.814.687,0	4.814.687,0	100,0%	134,3%
	1992	3.881.662,0	3.881.662,0	100,0%	114,8%
	1993	1.598.605,0	1.598.605,0	100,0%	3159,3%
	1994	800.264,0	800.264,0	100,0%	108,4%
	1995	2.829.306,0	2.829.306,0	100,0%	1882,4%
	1996	1.482.783,0	1.482.783,0	100,0%	102,6%
	1997	200.000,0	198.298,0	99,1%	19,1%

O IP 5 encontrava-se em conclusão no início do período em análise; por esse facto é compreensível a redução gradual de execução verificada a partir de 1991.

Mostrou-se evidente a relativa importância que este projecto possuiu, com uma média de execução de 2,982 MC / ano; os *ratios* entre a despesa orçada e a realizada para os anos de 1993 e 1995 só são explicáveis pela relativa desatenção que este projecto mereceu quanto à sua orçamentação.

IP 6 – PENICHE / CASTELO BRANCO

Trata-se do IP transversal ao centro do país, caracterizado por unir regiões tão diversas como o Oeste e a Beira Interior, atravessar regiões orográficas diversificadas e confinar o corredor com a orla montanhosa do centro do país. A sua extensão total prevista é de 152 Km, tendo sido construídos até 1993, 16 Km. O crescimento do volume de investimentos ocorreu a partir daquele ano, evoluindo até 1996; no período, o volume previsto ascendeu a cerca de 20,4 MC.

DOTAÇÃO E DESPESA DO IP6 (1988/97)

		Dotação Ajustada	Despendido até 31/12		
		Total	Total	Desp.total / Dot.Ajust.	Desp.total / Dot.Inicial
IP6	1988	418.484,0	418.484,0	100,0%	63,1%
	1989	488.714,0	483.327,0	98,898%	54,3%
	1990	682.698,0	682.698,0	100,000%	107,5%
	1991	357.489,0	357.489,0	100,000%	32,6%
	1992	3.030.282,0	3.030.282,0	100,000%	268,1%
	1993	3.731.860,0	3.731.860,0	100,000%	107,8%
	1994	7.546.801,0	7.546.801,0	100,000%	173,8%
	1995	6.354.986,0	6.354.803,0	99,997%	124,1%
	1996	2.576.480,0	2.576.480,0	100,000%	89,8%
	1997	462.125,0	462.125,0	100,000%	54,8%

O IP6 é um dos projectos que recebeu alguma prioridade em termos de execução a partir de 1994, tal como o demonstra a afectação de dotações.

Embora a média de investimento anual atinja 2,564 MC, o período 92/96 absorveu cerca de 23,240 MC, isto é, cerca de 91 % do total despendido. Também neste projecto foram verificadas disfunções significativas entre o projectado e o executado.

IP 7 – LISBOA / CAIA

O IP7 une Lisboa e uma das fronteiras de acesso à Europa, segundo um traçado integrado nas GETI, atravessando o Alentejo Norte. A sua extensão é de 123 Km e possuía 34% da sua extensão concluída até 1995, tendo-se registado um sensível incremento de investimento a partir daquele ano. O total do projecto, para o período, cifra-se em cerca de 5,864 MC, sendo, no entanto, apenas em 1997, que se registou um investimento significativo.

DOTAÇÃO E DESPESA DO IP7 (1988/97)

		Dotação Ajustada	Despendido até 31/12		
		Total	Total	Desp.total / Dot.Ajust.	Desp.total / Dot.Inicial
IP7	1988	170.939,0	170.939,0	100,0%	74,2%
	1989	130.560,0	107.333,0	82,2%	85,9%
	1990	70.711,0	70.711,0	100,0%	68,7%
	1991	6.117,0	6.117,0	100,0%	59,4%
	1992	10.000,0	10.000,0	100,0%	100,0%
	1993	0,0	0,0		
	1994	0,0	0,0		
	1995	0,0	0,0		
	1996	581.932,0	581.932,0	100,0%	61,3%
	1997	4.916.818,0	4.916.818,0	100,0%	135,7%

Observou-se a ausência de investimento entre 1993 e 1995 e desvios de execução nos restantes anos quando confrontados com a programação efectuada.

IP 8 – SINES / VILA VERDE DE FICALHO

O IP8 possuiu uma programação diminuta em termos de volume de investimento. O volume total de investimento previsto no período ascendeu a cerca de 1,1 MC, justificando-se assim a baixa taxa de execução registada.

DOTAÇÃO E DESPESA PARA O IP8 (1988/97)

		Dotação Ajustada	Despendido até 31/12		
		Total	Total	Desp.total / Dot.Ajust.	Desp.total / Dot.Inicial
IP8	1988	266.314,0	266.314,0	100,0%	140,4%
	1989	200.817,0	200.817,0	100,0%	154,5%
	1990	28.860,0	28.860,0	100,0%	21,2%
	1991	14.990,0	14.990,0	100,0%	149,9%
	1992	4.208,0	4.208,0	100,0%	100,0%
	1993	0,0	0,0		
	1994	0,0	0,0		
	1995	0,0	0,0		
	1996	0,0	0,0		
	1997	0,0	0,0		

Em 1990, o IP 8 possuía 45% da sua extensão concluída (74 Km num total de 166), sendo evidente o abandono deste projecto a partir desta data.

IP 9 – VIANA DO CASTELO / VILA REAL

O IP9, com uma extensão total projectada de somente 77 Km, **não possuiu qualquer realização física**, tendo, no período, ascendido a 52.000 contos o investimento projectado.

Não se encontra concluído qualquer parcela dos 77 Km que constituem este IP; é evidente que os montantes imputados se consideram insignificantes face ao volume de investimento que se reputa por necessário. Este projecto não possuiu qualquer programação financeira a partir de 1991.

DOTAÇÃO E DESPESA PARA O IP9 (1988/97)

		Dotação Ajustada	Despendido até 31/12		
		Total	Total	Desp.total / Dot.Ajust.	Desp.total / Dot.Inicial
IP9	1988	51.357,0	51.357,0	100,0%	10271,4%
	1989	100,0	100,0	100,0%	100,0%
	1990	5.354,0	5.354,0	100,0%	535,4%
	1991	2.645,0	2.645,0	100,0%	264,5%
	1992	0,0	0,0		
	1993	0,0	0,0		
	1994	0,0	0,0		
	1995	0,0	0,0		
	1996	0,0	0,0		
	1997	0,0	0,0		

Numa perspectiva de análise global, evidenciou-se a prioridade colocada no IP 1 e no IP 3 e destacou-se o conjunto do IP 7, IP 8 e IP 9 como projectos não prioritários. Esta observação mostrou-se conforme com a sua ordenação por volume de investimentos projectados.

No quadro seguinte, evidenciou-se em termos numéricos (unidades em contos) a distribuição do investimento realizado entre 1988 e 1997, ilustrando-se os investimentos concretizados, por projecto e por ano, da RNF e apurando-se em simultâneo o montante global investido por IP.

DISTRIBUIÇÃO DO INVESTIMENTO REALIZADO – MRF – 1988/97

Modernização da Rede Fundamental *Distribuição do Investimento realizado 1988 / 97*										
Anos	***IP1***	***IP2***	***IP3***	***IP4***	***IP5***	***IP6***	***IP7***	***IP8***	***IP9***	***Total***
1988	885.364	1.337.547	1.472.350	3.535.339	4.978.344	418.484	170.939	266.314	51.357	13.116.038
1989	1.181.358	1.432.082	2.057.759	1.770.794	3.957.621	483.327	107.333	200.817	100	11.191.191
1990	4.168.083	1.823.768	2.424.960	1.241.677	5.275.094	682.698	70.711	28.860	5.354	15.721.205
1991	10.387.263	2.498.573	1.852.538	1.531.728	4.814.687	357.489	6.117	14.990	2.645	21.466.030
1992	22.468.114	1.847.510	2.363.933	2.177.416	3.881.662	3.030.282	10.000	4.208	0	35.783.125
1993	15.102.919	1.097.286	1.415.160	5.039.292	1.598.605	3.731.860	0	0	0	27.985.122
1994	8.595.253	5.238.465	2.953.858	6.785.880	800.264	7.546.801	0	0	0	31.920.521
1995	12.308.975	6.684.786	3.391.973	3.385.050	2.829.306	6.354.803	0	0	0	34.954.893
1996	11.703.964	6.482.489	9.785.162	2.916.818	1.482.783	2.576.480	581.932	0	0	35.529.628
1997	3.569.727	2.433.527	11.191.124	4.925.380	198.298	462.125	4.916.818	0	0	27.696.999
Total IP	**90.371.020**	**30.876.033**	**38.908.817**	**33.309.374**	**29.816.664**	**25.644.349**	**5.863.850**	**515.189**	**59.456**	**255.364.752**

Observou-se um crescimento sustentado até 1992, com uma quebra registada no ano seguinte, valor que somente volta ao mesmo nível em 1996, com nova quebra no ano seguinte em termos do volume de investimento.

Por projecto, a distribuição do investimento não revelou um denominador constante em termos da equidade; assinala-se, no entanto, a complementaridade demonstrada entre as prioridades, IP5 e consecutivamente o IP1, o IP3 e o IP4.

Para a consecução destes projectos, a JAE recorreu a diversos tipos de financiamento quer para fazer face a encargos da actividade corrente com a gestão da rede quer para suprir déficit de financiamento por via do OE.

Os financiamentos a fundo perdido foram concedidos essencialmente pela CEE/UE e têm tido como finalidade integrada o desenvolvimento das regiões mais carenciadas do país e/ou corrigir as assimetrias regionais e dotar o país das infra-estruturas básicas essenciais ao desenvolvimento económico e social.

Dentro destes, o PRODAC (Programa Operacional de Desenvolvimento das Acessibilidades em Portugal) previa na sua ***Medida 1 – Infra-estruturas rodoviárias – Rede Fundamental*** entre 1989 e 1993 inserida no QCA I, constituir um reforço global e concertado de desenvolvimento no âmbito do PDR para Portugal.

O FC (Fundo de Coesão) constituiu outro recurso financeiro, surgido no âmbito do Tratado da UE (QCA II) com o objectivo de fomentar a coesão económica e social entre os Estados-membros e visando a redução das disparidades entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões.

Nesse sentido, foi criado um instrumento destinado a fornecer contribuições financeiras para **projectos nas áreas do ambiente e das redes trans-europeias** – ***projectos de infra-estruturas de transportes de interesse comum*** – por um período de sete anos (1993/99).

Em termos globais, no âmbito do FC, foram aprovadas despesas na ordem dos **29,7 MC** (entre 1994 e 1998); no que respeita ao programa MRF (lanços do **IP 1** [***Ponte do Freixo***], **IP 3**

[*Fig. da Foz / Santa Eulália*] e **IP 6** [*Alcanena / Atalaia*] e [*Atalaia / Abrantes*], aquela despesa ascendeu, entre 1994 e 1997, a **19 MC**.

Outros projectos integrados na RNF foram financiados pelo instrumento **INTERREG** II, entre 1994 e 1997, com um **total de comparticipação** de 3,663 MC, de um total elegível de 4,883 MC. As comparticipações ocorreram no que respeita ao programa MRF, nos lanços do **IP 4 [***Circunvalação de Bragança***]** com 1,875 MC, **IP 2** [***Beneficiação de Vila Nova de Foz Côa / Trancoso***] com 1,125 MC e no **IP 1** [***Acessos à Ponte de Valença***] com 0,663 MC.

No que respeita à **Intervenção Operacional dos Transportes (IOT)** [8], o volume da ajuda global entre os anos de 1994 e 1997 ascendeu a **27,657 MC**, de um total de despesa aprovada de 36,877 MC. Estes montantes observaram a seguinte distribuição:

COMPARTICIPAÇÕES IOT / MRF (1994/97)

Comparticipações IOT / Modernização da Rede Fundamental / QCA II

(em contos)

IP	Lanço / Obra	Investimento					*% Compart. IP / Total Compart.*
		Não elegível	Elegível	Compart.	% comp.	Total Previsto	
IP1	Acessos Sul Ponte do Freixo – Viadutos	0	3.800.000	2.850.000	75,0%	3.800.000	15,7%
IP1	Viaduto das Antas – Acessos norte Ponte do Freixo	0	2.000.000	1.500.000	75,0%	2.000.000	
IP1 Total			**5.800.000**	**4.350.000**		**5.800.000**	
IP3	Fail – Tondela	0	2.000.000	1.500.000	75,0%	2.000.000	30,9%
IP3	Tondela – Santa Comba Dão	0	4.700.000	3.525.000	75,0%	4.700.000	
IP3	Ponte da Régua	0	4.700.000	3.525.000	75,0%	4.700.000	
IP3 Total			**11.400.000**	**8.550.000**		**11.400.000**	
IP4	Franco – Golfeiras	537.431	3.062.569	2.296.927	75,0%	3.600.000	29,7%
IP4	Vila Real – Vila Verde	297.030	3.202.970	2.402.228	75,0%	3.500.000	
IP4	Vila Verde – Franco	489.629	3.711.020	2.783.265	75,0%	4.200.649	
IP4	Ponte s/ Rio Corgo	0	370.000	277.500	75,0%	370.000	
IP4	Ponte s/ Rio Tinhela	489.629	600.000	450.000	75,0%	1.089.629	
IP4 Total			**10.946.559**	**8.209.919**		**12.760.278**	
IP5	Nó Pirâmides / Nó da Barra	0	4.600.000	3.450.000	75,0%	4.600.000	12,5%
IP5 Total			**4.600.000**	**3.450.000**		**4.600.000**	
IP6	Viaduto sobre Vale das Águas e Rio Arnóia	0	1.830.000	1.372.500	75,0%	1.830.000	11,2%
IP6	Ponte sobre o rio Zezere e Viaduto s/ Rio de Moinhos	0	2.300.000	1.725.000	75,0%	2.300.000	
IP6 Total			**4.130.000**	**3.097.500**		**4.130.000**	
Total global			**36.876.559**	**27.657.419**		**38.690.278**	

Fonte: IOT (dados reportados a 97.12.31)

Outro tipo de financiamento utilizado foi o recurso ao crédito externo quer ao BM quer ao BEI. Estes empréstimos foram negociados entre a República Portuguesa e aquelas duas entidades e reembolsados conforme estipulado nos respectivos contratos.

5.3.1.2.4.2 – Execução física

[8] A IOT iniciou uma fase de programação dos instrumentos de que Portugal dispõe para a concretização da política de desenvolvimento com a aprovação do QCA II para Portugal (1994-1999). A segunda fase da Reforma dos Fundos Estruturais caracterizou-se por uma continuidade de regras e procedimentos e também por uma maior descentralização das responsabilidades de gestão para todos os Estados-membros, no sentido de um reforço dos mecanismos de acompanhamento, avaliação e controlo da aplicação dos financiamentos da União Europeia.

No que diz respeito à execução física constatou-se que as aberturas ao tráfego se mostraram representativas da actividade da JAE e um indicador de eficácia da execução do programa, evidenciando-se os anos de 1989, 1991 e 1995/96. A evolução temporal não registou uma constância ou estabilidade decorrente quer do numero e do volume de obras lançadas quer da execução de obras de arte, as quais não possuem uma expressão quantitativa significativa neste indicador de actividade.

	Ano abertura ao tráfego										
Itinerário Principal	**1988**	**1989**	**1990**	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**Total global**
IP1		35	48	107	50	56	30	11		60	397
IP2	10	63	2	57		44	4	59	84	3	326
IP3	5		9	22			22		13	14	85
IP4	5	46	12	18		30		70		6	187
IP5	57	22		16				8			103
IP6						9	16	19			44
IP7								42			42
IP9		26							5		31
Total global	**77**	**192**	**71**	**220**	**50**	**139**	**72**	**209**	**102**	**83**	**1215**

Fonte: JAE

No que se refere à conclusão de parcelas de itinerários foram os seguintes os dados de realização:

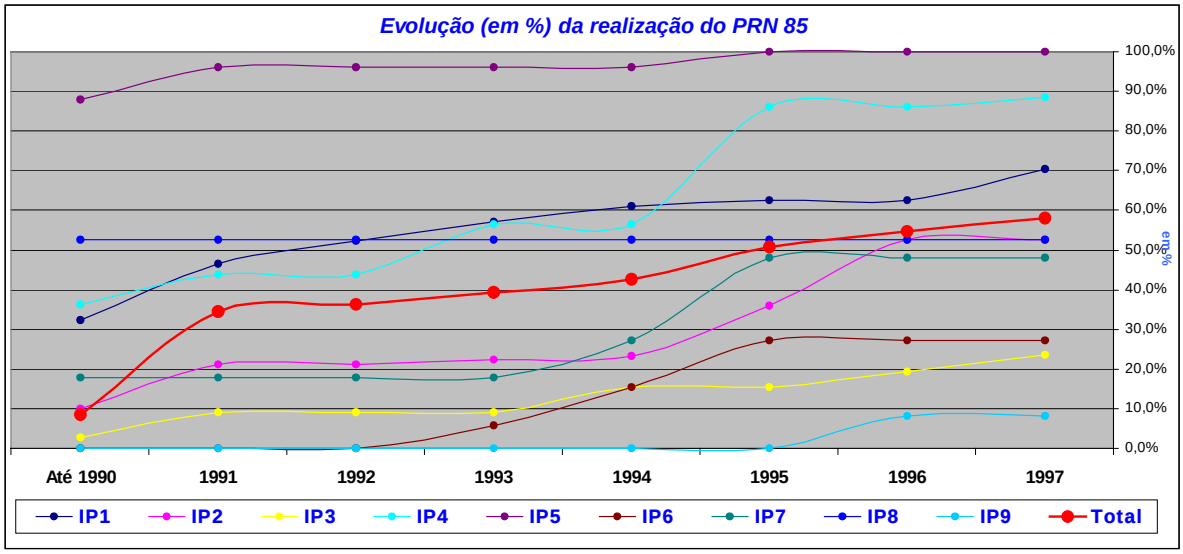
DADOS DE REALIZAÇÃO DO PRN

Itinerário	Total (Km)	*Realização do PRN 85 – IP*								
		Concluído e excluindo troços comuns								
		Até 1985	**Até 1990**	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**
IP1	751	326	242	107	44	35	30	11		60
IP2	499	115	49	57		6	4	63	84	
IP3	341	34	9	22			22		13	14
IP4	237	8	86	18		30		70		6
IP5	199	10	175	16				8		
IP6	161		0			9	16	19		
IP7	202		36				19	42		
IP8	162	74	85							
IP9	61		0						5	
Total	**2613**	**567**	**682**	**220**	**44**	**80**	**91**	**213**	**102**	**80**

Fonte: JAE

Evidenciou-se a variabilidade de troços concluídos, tomados em valor absoluto por ano, não tendo sido detectada uma correspondência com os volumes de investimento tanto projectados como financiados.

EVOLUÇÃO EM % DA REALIZAÇÃO DOS IP – TROÇOS CONCLUÍDOS E EXCLUINDO TROÇOS COMUNS



A concretização da RNF, em termos reais e globais, no ano de 1995 – ano alvo do PMLP e do PRN 85 – atingiu a taxa de execução de 50%. Em 1997 essa mesma taxa rondava os 58%.

A cadência temporal e física de realização foi de cerca de metade do previsto. A evolução registada no período de 1987 a 1990, inclusive, cifrou-se em cerca de 10 %; no ano seguinte (1991) aquela taxa passou a cifrar-se ao redor dos 35%; e nos quatro anos seguintes registou-se um acréscimo de cerca de 15%, passando a realização da rede para 50,9% em 1995.
Os anos de 1996 e 1997, em conjunto, representam 7,9 % da rede total projectada. Em 1997 a margem de flexibilidade de gestão estava comprometida por encargos e compromissos contraídos em anos anteriores.

O grau de execução do PMLP 87/95 atingiu os 40% no programa MRF; As empresas concessionárias (BRISA) representaram neste período 13% do total de Km construídos no âmbito do programa. Por projecto integrante do programa, o grau de concretização foi o seguinte:

GRAU DE EXECUÇÃO FÍSICA, POR PROJECTO DA RNF DO PMLP 1987 – 1995

	IP 01	IP 02	IP 03	IP 04	IP 05	IP 06	IP 07	IP 08	IP 09
PMLP 87-95	275,5	600,0	293,0	193,0	168,0	175,0	136,0	158,0	70,0
Abert. Traf. JAE 87-95	137,0	208,0	53,0	113,0	167,0	44,0	0,0	0,0	0,0
Abert. Traf. Conc. 87-95	19,0	0,0	0,0	36,0	0,0	0,0	42,0	0,0	0,0
Grau de Execução	57%	35%	18%	77%	99%	25%	31%	0%	0%

Pela positiva merece especial destaque o IP 5. No IP 8 e no IP 9 nenhuma das obras programadas pelo referido plano foi concluída até 1995. Nos restantes itinerários, o IP 1 e o

IP 4 apresentam um grau de execução superior a 50%, enquanto que no IP 2, IP 3, IP 6 e IP 7 foi executado menos de metade dos quilómetros programados no PMLP. As concessionárias apenas intervieram no IP 1, IP 4 e IP 7, sendo responsáveis pela totalidade da extensão aberta ao tráfego no IP 7, entre 1987 e 1995.

No que diz respeito à evolução anual das aberturas ao tráfego, o programa teve uma distribuição relativamente constante ao longo dos períodos do PMLP 87/95. Verificou-se que em cada um dos três períodos entraram ao serviço obras correspondentes a aproximadamente um terço da totalidade da extensão aberta ao tráfego nos IP entre 1986 e 1997. No período, as médias foram de 107,0 Km/ano abertos ao trafego, de 5,7 obras abertas ao tráfego e uma extensão média por obra aberta ao tráfego de 19,2 Km.

Os anos onde se verificaram valores mais elevados da extensão de estradas concluídas são os de 1990 e 1995 os quais correspondem, respectivamente, aos anos horizonte do Plano a Médio (87-90) e do Plano a Longo Prazo (91-95). O ano de 1997 faz-se notar pelos quase nulos índices apresentados.

Relativamente ao ritmo de obras consignadas e concluídas, registou-se uma tendência de evolução positiva até 1994, invertendo-se esta tendência a partir daqui até 1997. Regista-se ainda a irregularidade desta evolução, ora registando picos, ora reduções significativas, sendo visível que estas alterações de ritmo ocorrem predominantemente nos anos limite dos PMLP da JAE (1990 e 1995). O período compreendido entre 1991 e 1995 foi aquele onde se verificou a maioria das conclusões de obras.

5.3.1.2.4.3 – As concessões e a execução do programa

Com a intenção política de acelerar o programa de execução do PRN, por forma a concluir até ao ano 2000 a construção de RF e de grande parte de RC e de aumentar a oferta de infra-estruturas rodoviárias cuja utilização não representasse um custo directo para o utente, o Governo optou por:

- Introduzir a possibilidade da exploração das infra-estruturas através do regime de portagem sem cobrança aos utilizadores (SCUT);
- Apelar à iniciativa privada para a construção e exploração de novas AE nas zonas do litoral, norte e oeste, mediante concurso público.
- Assegurar a parceria de entidades privadas que suportarão a FBCF[9] e os correspondentes riscos a ela associados,
- Estabelecer o regime de realização dos concursos a celebrar entre o Estado e as sociedades concessionárias para as concessões SCUT, tendo fixado as AE que seriam objecto de concessão;

[9] Formação Bruta de Capital Fixo;

Nesse sentido, foi publicado o DL n.º 267/97, de 2 de Outubro, que permitiu acelerar a execução do PRN através de novas configurações e/ou modalidades.

Foi considerado que o contrato de concessão existente com a BRISA carecia de revisão, não apenas em virtude da necessidade de promover a sua adaptação às novas prioridades em matéria de execução – AE estabelecidas –, mas também para clarificar e estabilizar as relações da concessionária com o Estado, tendo em vista a privatização da empresa.

Nesta revisão evidencia-se o seguinte:

- A revisão incidiu, sobretudo, nas bases de carácter técnico e nas de índole financeira.
- No plano financeiro, realça-se o reajustamento do valor das comparticipações financeiras do Estado no custo da construção das AE e no alargamento do prazo de concessão até ao ano 2030 como garantia indispensável a uma adequada rendibilidade dos investimentos realizados e a realizar.

A revisão do contrato de concessão da BRISA, SA, foi publicada através do DL n.º 294/97, de 24 de Outubro, atingindo a rede concessionada àquela empresa a extensão de cerca de 1162 Km, distribuída do seguinte modo:

REVISÃO DO CONTRATO DE CONCESSÃO BRISA – 1997

Evolução da Rede Concessionada de Auto-Estradas

Integração no PRN

DL n.º 294/97 de 24/10 – BRISA

	IP1	*IP3*	*IP4*	*IP7*	***Total IP***	***Total Global***	*IC1*	*IC2*	*IC3*	*IC5*	*IC11*	*IC15*	*IC18*	***Total IC***
A1	295,3				295,3	295,3								0,0
A2	239,5				239,5	239,5								0,0
A3	106,5				106,5	106,5								0,0
A4			51,3		51,3	51,3								0,0
A5					0,0	24,7						24,7		24,7
A6				158,0	158,0	158,0								0,0
A7					0,0	20,9				20,9				20,9
A8					0,0	53,3	53,3							53,3
A9					0,0	34,4							34,4	34,4
A10					0,0	33,6		17,6			16,0			33,6
A11					0,0	0,0								0,0
A12					0,0	24,2			24,2					24,2
A13					0,0	87,0			45,0		42,0			87,0
A14		33,0			33,0	33,0								0,0
Totais	641,3	33,0	51,3	158,0	883,6	1.161,7	53,3	17,6	69,2	20,9	58,0	24,7	34,4	278,1

Na sequência de concurso público internacional, a atribuição da concessão, construção, financiamento, exploração e conservação, em regime de portagens, na zona Oeste de Portugal, foi atribuída ao consórcio **Auto-Estradas do Atlântico – Concessões Rodoviárias de Portugal, SA**, tendo-se procedido à celebração do respectivo contrato, nos termos do DL n.º 393-A/98, de 4 de Dezembro, e das bases que dele fazem parte integrante.

Nestes termos, à Concessão da BRISA, SA, foi subtraída a parte correspondente ao IC1, após a adjudicação da Concessão do OESTE ao consórcio Auto-Estradas do Atlântico, e a parte relativa ao IC 5 após a adjudicação da concessão NORTE.

As novas concessões (OESTE e NORTE) terão a seguinte distribuição, em termos de troços e extensões:

Novas concessões – 1997

Evolução da Rede Concessionada de Auto-Estradas

Integração no PRN

DL n.º 9/97, de 10 de Janeiro – OESTE e NORTE

	IP6	IP9	Total IP	Total Global	IC1	IC5	IC9	IC14	Total IC
A1			0,0	0,0					0,0
A2			0,0	0,0					0,0
A3			0,0	0,0					0,0
A4			0,0	0,0					0,0
A5			0,0	0,0					0,0
A6			0,0	0,0					0,0
A7			0,0	104,0		104,0			104,0
A8			0,0	130,0	125,0		5,0		130,0
A9			0,0	0,0					0,0
A10			0,0	0,0					0,0
A11		38,0	38,0	63,0				25,0	25,0
A12			0,0	0,0					0,0
A13			0,0	0,0					0,0
A14			0,0	0,0					0,0
A15	36,0		36,0	36,0					0,0
Totais	36,0	38,0	74,0	333,0	125,0	104,0	5,0	25,0	259,0

OESTE

NORTE

A rede outorgada terá o valor de 2231 Km em extensão.

Rede concessionada – 1997

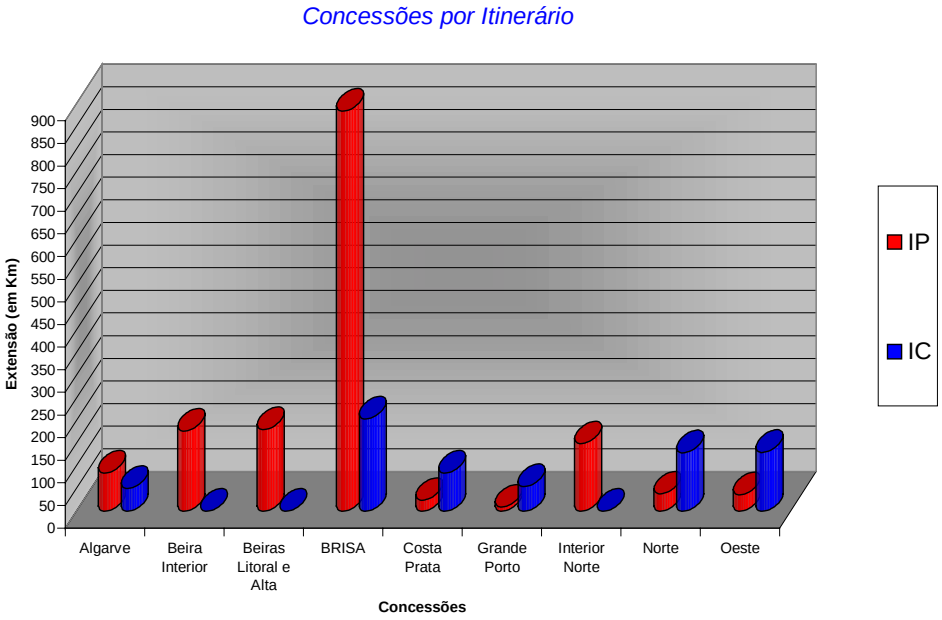
Evolução da Rede Concessionada de Auto-Estradas

Integração no PRN

DL n.º267/97, de 2 de Outubro – Após Novas Concessões

Concessionárias	IP1	IP2	IP3	IP4	IP5	IP6	IP7	IP9	Total IP	Total Global	IC1	IC2	IC3	IC4	IC5	IC11	IC9	IC14	IC15	IC18	IC24	IC25	OE	Total IC
Beira Interior		136,0				41,0			177,0	177														0
Interior Norte			149,0						149,0	149														0
Algarve	84,0								84,0	134				50,0										50
Grande Porto				9,0					9,0	63											18,0	25,0	11,0	54
Costa Prata					24,0				24,0	108	78,0												6,0	84
Beiras Litoral e Alta					180,0				180,0	180														0
Oeste						36,0			36,0	166	125,0						5,0							130
Norte								38,0	38,0	167					104,0			25,0						129
BRISA	641,1		33,0	51,3			158,0		883,4	1087,3		17,6	69,2			58,0			24,7	34,4				203,9
Totais	**725,1**	**136,0**	**182,0**	**60,3**	**204,0**	**77,0**	**158,0**	**38,0**	**1.580,4**	**2231,3**	**203,0**	**17,6**	**69,2**	**50,0**	**104,0**	**58,0**	**5,0**	**25,0**	**24,7**	**34,4**	**18,0**	**25,0**	**17,0**	**650,9**

A distribuição por concessões prevista é a seguinte:

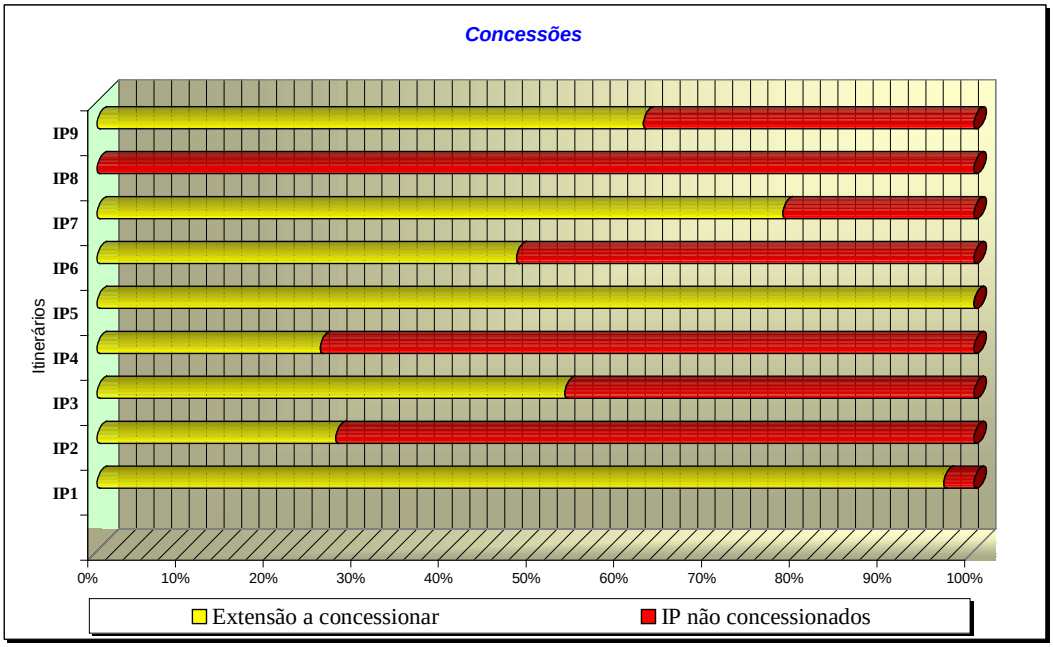


Desta evolução resultará a gestão por privados de cerca de 60% da RF.

Extensão de IP concessionados e a concessionar

Itinerário	Total (Km)	Extensão a concessionar	IP não concessionados	% Ext. Concessionada
IP1	751	725,1	25,9	96,6%
IP2	499	136,0	363,0	27,3%
IP3	341	182,0	159,0	53,4%
IP4	237	60,3	176,7	25,4%
IP5	199	204,0	-5,0	102,5%
IP6	161	77,0	84,0	47,8%
IP7	202	158,0	44,0	78,2%
IP8	162	0	162,0	0,0%
IP9	61	38,0	23,0	62,3%
Total	**2613**	**1580,4**	**1032,6**	**60,5%**

À JAE competirá o exercício das competências próprias inerentes à Gestão dos Empreendimentos Concessionados e a gestão de cerca de 1000 Km de IP, evidenciando-se o IP1 e o IP5 concessionados em cerca de 96% e 100%, respectivamente; Ao invés, para o IP8, não estava prevista qualquer concessão.



5.3.1.2.4.4 – A execução do PIDDAC

5.3.1.2.4.4.1 – Lançamento das obras

Na análise de desvios à programação estabelecida no PIDDAC (no período 1986–1997), observaram-se os seguintes desvios no lançamento das obras:

5.3.1.2.4.4.1.1 – Desvios por antecipação

- A média das antecipações no lançamento das obras inscritas nos PIDDAC foi de apenas 10 meses;
- O valor máximo das antecipações em obras dos IP deve-se à obra ***058440 – EN 3 GARDETE-FRATEL (CONCLUSÃO DOS TRABALHOS)***, pertencente ao IP6, a qual foi antecipada em mais de 5 anos;

As antecipações no lançamento de obras, por projecto da Rede Fundamental, apresentam desvios inferiores a 1 ano. A excepção a este padrão deve-se ao IP6, o qual tem uma média de antecipações próxima de 2 anos. Este valor que é fortemente influenciado pela obra ***058440 – EN 3 GARDETE-FRATEL (CONCLUSÃO DOS TRABALHOS)*** a qual teve, como já se referiu, uma antecipação superior a 5 anos, enquanto que as restantes duas obras deste itinerário, que têm antecipação no seu lançamento, apresentam valores de 1 e 2 meses de desvio.

5.3.1.2.4.4.1.2 – Desvios por atraso

- Os atrasos no lançamento das obras da RF, em relação à programação do PIDDAC, ocorreram genericamente em todos os projectos, com excepção do **IP 9**;
- O **IP1** apresenta um elevado número de obras com atraso no lançamento. No entanto, para 15 das 19 obras esse atraso é inferior a um ano;
- Os itinerário com os **maiores atrasos** máximos são o IP2 e o IP3. Estes atrasos foram protagonizados, no caso do **IP2**, pela obra ***048540 – PONTE DO SABOR – POCINHO***, a qual só foi consignada depois de mais de 5 anos desde a primeira data programada, para o seu início, no PIDDAC. No caso do IP3, a obra ***068741 – FIGUEIRA DA FÓZ – SANTA EULÁLIA*** teve um atraso superior a 4 anos relativamente à primeira programação do PIDDAC.

5.3.1.2.4.4.2 – Conclusão das obras

5.3.1.2.4.4.2.1 – Desvios por antecipação

- As antecipações médias na conclusão das obras dos itinerários da RF variam entre 9 e 11 meses, com a excepção do IP 7, em que apenas uma obra foi antecipada em 1 mês, e do IP 6 que apresenta uma antecipação média superior a 14 meses;
- As obras *098540 – EN 16 CELORICO-GUARDA (BEI)*, no IP 5, *058440 – EN 3 GARDETE-FRATEL (CONCLUSÃO DOS TRABALHOS)*, no IP 6, e 138571 – *VAR. EN 208 ENTRE ÁGUAS SANTAS E PRT SENDIM (1ª FASE)*, no IP 4, com antecipações de 26, 24 e 22 meses, respectivamente, registam as antecipações máximas neste programa.

5.3.1.2.4.4.2.2 – Desvios por atraso

- De entre os IP cujo número de obras permitiu o cálculo de estatísticas, destacam-se o IP 3 e o IP 5 com atrasos médios de 20 e 25 meses respectivamente.
- O IP 1, IP 2 e IP 4 apresentam atrasos médios iguais ou inferiores a 1 ano.
- Nos **atrasos máximos**, por itinerário, são de destacar as obras *018670 – AVEIRO – ALBERGARIA (O.A)*, no IP 5, *058642 – FRATEL – SARNADAS*, no IP 6, e *068741 – FIGUEIRA DA FÓZ – SANTA EULÁLIA* no IP 3; com atrasos superiores a 6, 5 e 4 anos, respectivamente.

5.3.1.2.4.4.3 – Duração das obras

5.3.1.2.4.4.3.1 – Desvios por redução

- A redução média ocorrida no programa MRF é de 13 meses, o desvio padrão encontra-se entre os 7 e os 8 meses e a redução máxima entre os 2 e os 3 anos.
- Por projecto da Rede Fundamental, assinala-se o IP 5 com uma redução média superior a um ano e meio e ainda com uma redução máxima próxima de 3 anos, a qual ocorreu na obra 098540 – *EN 16 CELORICO-GUARDA (BEI)*.
- O IP 2 e o IP 4 que, para além de apresentarem reduções superiores à média registada na globalidade da RF, têm uma redução máxima da duração das obras superior a dois anos.

5.3.1.2.4.4.3.2 – Desvios por prolongamento

- Da totalidade das obras que sofreram prolongamentos na sua duração, 59% foram realizadas no âmbito do programa MRF, e o prolongamento máximo foi atingido numa obra RF com um valor pouco inferior a 4 anos.
- Em termos médios, foi no IP 6 que se verificaram os maiores prolongamentos na duração das obras (3 anos e meio) e os prolongamentos máximos ocorreram no IP 6 (cerca de 4 anos) e no IP 5 (3 anos e meio) e com valores que variam entre 3,5 anos e 4 anos.

5.3.1.2.4.4.4 – Relativa à programação financeira

5.3.1.2.4.4.4.1 – Desvios entre o custo total das obras e o seu valor de adjudicação

- O programa de MRF registou uma média de desvio nos custos de 70% em relação ao valor de adjudicação;
- Entre os IP, os valores máximos de desvios nos custos foram atingidos pelo IP 5, com um desvio médio de 140%, e pelo IP 4, com um desvio máximo absoluto de 486%;

- O IP 1, IP 2 e IP 6 apresentam desvios médios superiores a 50%, enquanto que o IP 3, IP 7 e IP 8 têm, em média, desvios inferiores àquele valor.

5.3.1.2.4.4.2 – Desvios entre o valor base de licitação das obras e o valor de adjudicação

Existe uma grande aleatoriedade entre os valores base de licitação e o de adjudicação, o que denota um desajustamento com o funcionamento do mercado e/ou significativas deficiências dos projectos lançados a concurso.

Em média, no universo das obras analisadas, o valor de adjudicação afastou-se em 21% do valor base de licitação, sendo o desvio padrão desse afastamento 22%. O desvio máximo foi de 105%.

5.3.1.2.4.5 – Apreciação global dos indicadores quantitativos

Procedendo à apreciação dos indicadores obtidos, resultam os seguintes quadros síntese:

SÍNTESE DE INDICADORES TEMPORAIS DE EXECUÇÃO

MODERNIZAÇÃO DA REDE FUNDAMENTAL		
Indicadores temporais	**Médias temporais obtidas (em meses) Em relação ao PIDDAC**	
Lançamento de obras	Atrasos	**11**
	Antecipações	**12**
Duração de obras	Redução	**13**
	Prolongamentos	**13**
Conclusão de obras	Atrasos	**15**
	Antecipações	**10**

SÍNTESE DOS INDICADORES DE ÍNDOLE FINANCEIRA

MODERNIZAÇÃO DA REDE FUNDAMENTAL		
No plano financeiro	**Desvios obtidos (em média)**	
	Globais	**MRF**
Valor de adjudicação / Custo final	77 %	70 %
Valor Base de licitação / Valor adjudicação	21 % (em valor 40.000 contos)	

- Da sua análise resulta a **elevada variabilidade** dos indicadores temporais, por um lado, e a **amplitude dos atrasos e das antecipações**, por outro;

- No plano financeiro, os indicadores obtidos evidenciam elevados afastamentos das bases de programação/orçamentação que podem representar uma programação/quantificação desajustada das unidades de obras e/ou dos custos correntes do mercado, em desvios de quantidade, de preço e/ou de volume.

- Os indicadores de execução não possuem, grosso modo, correspondência com o projectado/orçado, demonstrando as causas dos desvios temporais, físicos e financeiros apurados e patenteados ao longo do relatório.

5.3.1.2.4.6 – Apreciação dos processos de obra

Da análise efectuada, quer no que respeita à **construção ou conservação de estradas quer no que respeita á construção de pontes**, destacam-se alguns **denominadores comuns** que cumpre mencionar:

- Apesar da JAE utilizar na maioria dos casos o concurso público e definir previamente nas peças de concurso o critério de escolha e os factores de ponderação para atingir esse critério, aquando da sua aplicação pela CAP, não se verificou rigor na sua aplicação, distorcendo-se, assim, a objectividade, transparência e isenção que se pretende por parte da Administração Pública.
- **Inclusão no Caderno de Encargos de uma cláusula permissiva de dispensa de contrato escrito adicional**, no caso de existir alteração na obra donde resultam trabalhos a mais cujo valor não exceda a importância de 10% do valor total de contrato.
- A aplicação desta cláusula verificou-se nas obras do *IP1 – Acessos Sul á Ponte do Freixo*; *IP2 – Beneficiação EN18 EN256 – Vidigueira*; *IP5 – Albergaria-Viseu Lanços H e I*; *IP5 – Mangualde –Fornos –Celorico*; *IP5 – Celorico da Beira – Guarda Lanço E*; *IP5 – Guarda- Vilar Formoso*; *IP5 – Variante EN16 – Vilar Formoso*; *IP6 – Ponte sobre o Rio Zézere e Viaduto sobre a Ribeira dos Moinhos* e *IP7 – Ponte Internacional sobre o Rio Caia*.
- Atraso na conclusão dos processos de expropriação;
- **Consignações parciais,** como consequência directa do atraso nas expropriações;
- **Recurso sistemático a trabalhos a mais**, por razões que se prendem em grande parte com o lançamento da obra em fase de ante-projecto ou deficiência no projecto posto a concurso, por alterações profundas do projecto na fase da sua execução e por ausência ou deficiência de estudos preliminares (geotécnicos, drenagem ou impacto ambiental);
- **Prorrogações sucessivas do prazo de execução da empreitada**, resultantes das consignações parciais e da execução de trabalhos a mais;
- Aumento significativo do valor das revisões de preços derivadas das inúmeras prorrogações de prazo.

Para além dos denominadores comuns apontados, detectaram-se outras **situações passíveis de censura**, a saber:

a) **Concursos lançados em fase de ante-projecto**, o que prejudica o normal decurso da empreitada quanto ao seu prazo de execução e potencia, desde logo, trabalhos a mais;

b) **Deficiência nos estudos preliminares**, constituindo-se como uma das causas, igualmente, observadas como resultado directo da necessidade de executar trabalhos a mais;

c) **Elaboração de MTMM e autos de medições depois de recepcionada a obra**, o que se configura manifestamente ilegal, uma vez que, encontrando-se recepcionada a obra, logo, concluída, todos os trabalhos posteriores não dizem respeito à mesma empreitada, e, como tal não podem ser enquadrados, na figura de trabalhos a mais;

d) **Compensação entre trabalhos a mais e a menos dos quais resulta um saldo de valor nulo**, o que aparenta, salvo situações de excepcional coincidência, a constituição de uma "***bolsa de oportunidades***" de uma gestão de conveniência;

e) Execução de trabalhos identificados como trabalhos a mais, quando na verdade se tratava de obra nova[10].

f) A abertura de um novo concurso para conclusão de trabalhos de empreitada que pelo valor dos trabalhos adicionais atingiu um montante superior a 100 % do valor inicial[11].

5.3.1.2.4.6.1 – Projecto

Dada a importância do projecto, **a abertura de concurso para construção de uma obra deve sempre assentar sobre a fase mais desenvolvida do projecto, o projecto de execução**, tendo sido verificado, porém, neste âmbito, nos processos de obra auditados:

a) A existência de **concursos que foram lançados com base em *'estudo prévio'*** [*Ponte sobre o rio Bouco, IP5 – PIRÂMIDES / BARRA*], o que à partida não permite quantificar com rigor as quantidades e mesmo todos os tipos de tarefas a realizar. **Actuando deste modo ficam criadas condições que podem vir a revelar-se benéficas ou prejudiciais para o adjudicatário, mas que com certeza dificilmente redundarão em vantagem para o dono da obra**.

b) Outros concursos tiveram por base projectos de execução que no decorrer da obra foram objecto de mais ou menos alterações, por vezes parcelares e outras vezes quase de âmbito geral [casos do *IP2 – EN 18, RECONSTRUÇÃO ENTRE EN 256 E PRÓXIMO DA VIDIGUEIRA*; *IP5 – PIRÂMIDES / BARRA*; *IP5 – ALBERGARIA / VISEU, LANÇOS H-I*]. Note-se que os projectos foram sempre sujeitos a parecer da JAE, que recomendou a sua aprovação, conferida pelo Secretário de Estado.

c) O projecto enferma de deficiências por possuir âmbito inferior, por vezes significativamente inferior, àquele que vem a resultar no final da obra, seja por esta envolver a realização de trabalhos não previstos, seja por terem sido alteradas as próprias características geométricas da estrada [*IP2 – EN 18, RECONSTRUÇÃO ENTRE EN 256 E PRÓXIMO DA VIDIGUEIRA*; *IP5 – PIRÂMIDES / BARRA*; *IP5 – ALBERGARIA / VISEU, LANÇOS H-I*; *IP5 – AVEIRO / ALBERGARIA*].

d) As **alterações mais frequentes aos projectos** relacionam-se com as **fundações**, o **tratamento de terrenos**, a **drenagem e a pavimentação**. Ocorreu mesmo uma situação de obra em que são introduzidas alterações ao projecto, no decorrer da obra, para atender a **novos critérios de dimensionamento entretanto aprovados pela JAE** [*IP5 – PIRÂMIDES / BARRA*].

---

[10] Cfr. IP5 – Nó pirâmides – Nó da Barra;

[11] Cfr. IP2 – Beneficiação EN18–EN256 – Vidigueira e IP2 – Beneficiação EN18 – EN256 e proximidade da ribeira da Azambuja;

e) A **aprovação do projecto ocorreu já depois de aberto o concurso ou mesmo após o acto de adjudicação** [*Ponte sobre o rio Bouco, IP5 – PIRÂMIDES / BARRA*]. Identificam-se igualmente situações em que é cometida ao adjudicatário a responsabilidade de elaborar o projecto correspondente a trabalhos não previstos no concurso, ou mesmo de **adaptação do projecto de execução da obra** [*IP5 – ALBERGARIA / VISEU, LANÇOS H-I*].

f) A existência de casos em que no decurso das obras surgem **informações internas**, nomeadamente da fiscalização e até dos serviços centrais da JAE, **extremamente críticas para os projectos aprovados**. Há mesmo um exemplo em que o subscritor da informação **sugere que os projectistas efectuem um estágio nas obras para que possam incorporar no projecto o modo como algumas soluções devem ser definidas** [*IP5 –ALBERGARIA / VISEU, LANÇOS H-I*].

g) Merece também registo o caso de uma obra em que o respectivo concurso não incluía obra de arte que era absolutamente indispensável para assegurar a continuidade daquele lanço, ainda que o projecto a identificasse. Veio a suceder que durante a construção a referida obra de arte acabou por ser construída pelo adjudicatário daquele lanço e incluída no preço da empreitada sob a forma de adicional [*IP5 – PIRÂMIDES / BARRA*].

h) A existência, com alguma frequência, de casos em que é já **durante a realização da obra que é decidido alargar o âmbito da empreitada**, por exemplo na construção de restabelecimentos e caminhos paralelos, no alargamento de bermas e na beneficiação de outras estradas, sendo então encomendado o respectivo projecto [*IP2 – EN 18, RECONSTRUÇÃO ENTRE EN 256 E PRÓXIMO DA VIDIGUEIRA*; *IP5 – PIRÂMIDES / BARRA*; *IP5 – ALBERGARIA / VISEU, LANÇOS H-I*; *IP5 – AVEIRO / ALBERGARIA*];

i) As **informações que fundamentam muitas das alterações aos projectos** pecam por **deficiente caracterização dos terrenos na zona da estrada**, o que faz depreender quanto à **insuficiência dos estudos geológicos** [*IP5 – PIRÂMIDES / BARRA*; *IP5 – ALBERGARIA / VISEU, LANÇOS H-I*]. A **qualidade do projecto de obras marginais** à estrada é posta em causa, como o de caminhos paralelos [*IP5 – ALBERGARIA / VISEU, LANÇOS H-I*].

5.3.1.2.4.6.2 – Expropriações

Observou-se que nos empreendimentos da JAE **a regra é proceder à consignação faseada** [*IP2 – EN 18, ENTRE EN 256 E PROXIMIDADE DA RIBEIRA DA AZAMBUJA (8+500)*, do *IP2 – NÓ DA EN 18 COM A EN 256* e do *IP5 – ALBERGARIA / VISEU, LANÇOS H-I*]. Por vezes ocorre mesmo que **entre a data de adjudicação e a da primeira consignação** decorre um intervalo de **vários meses,** facto que potencia **constrangimentos à actividade do adjudicatário** e acaba por se reflectir em **baixas no ritmo dos trabalhos, quebra na expectativa de facturação e dilatação de prazos**.

Na amostragem efectuada não foi identificado nenhum caso em que a consignação tenha ocorrido através de um único auto.

5.3.1.2.4.6.3 – Terraplanagens

No capítulo de terraplenagens são **frequentes trabalhos a mais** inerentes a saneamento dos terrenos de fundação, alteração da inclinação dos taludes, alteração no sistema de drenagem, alargamento da via e mesmo a alteração do perfil transversal da estrada [*IP1 – VIA DO INFANTE DE*

SAGRES, NÓ DA GUIA / NÓ DE LOULÉ; *IP5 – PIRÂMIDES / BARRA*; *IP5 – ALBERGARIA / VISEU, LANÇOS H-I*; *IP5 – CELORICO DA BEIRA / GUARDA, LANÇO E*; *IP5 – AVEIRO / ALBERGARIA*].

No **mapa de medições a actividade de escavação** está geralmente incluída sob a designação " … *em terreno de qualquer natureza*", só surgindo identificação específica no caso de haver **necessidade de recorrer a explosivos para realizar a escavação**. Aquela **generalização** quase sempre **funciona em defesa do dono da obra**, mas pode gerar alguns problemas em obra, nomeadamente quando o **estudo geotécnico induz a concluir que o volume a escavar com recurso a explosivos é inferior ao real**.

Estas divergências estão quase sempre na **origem de pedidos de ressarcimento de prejuízos sofridos pelo adjudicatário**, como se verificou por diversas vezes no conjunto amostrado.

É merecedor de saliência, pelo insólito, o caso de estrada em que foi **subida a respectiva cota da rasante, relativamente à que era definida no projecto, devido ao facto de se ter entendido, durante a execução da obra, que a estrada não ficaria a coberto de cheia extraordinária** [*IP5 – AVEIRO / ALBERGARIA*].

Verifica-se que, a menos de casos de espécie, são elevados os acréscimos de custos inerentes a trabalhos de terraplenagem não contemplados no projecto de execução.

5.3.1.2.4.6.4 – Drenagem

Face à **importância da drenagem numa estrada**, habitualmente os projectos atendem objectiva e cuidadosamente a esta componente da obra; contudo, **nas obras da JAE, quase de modo sistemático, a drenagem prevista em projecto foi significativamente aumentada** [*IP1 – VIA DO INFANTE DE SAGRES, NÓ DA GUIA / NÓ DE LOULÉ*; *IP5 – PIRÂMIDES / BARRA*; *IP5 – ALBERGARIA / VISEU, LANÇOS H-I*]. Estas **alterações ao projecto** foram efectuadas por **iniciativa dos técnicos da JAE** que **acompanhavam a construção da obra**.

Assinalou-se a situação em que **é destacada a má qualidade do projecto**, que previa "… *drenos inexequíveis* …", para justificar as **alterações introduzidas** [*IP5 – ALBERGARIA / VISEU, LANÇOS H-I*].

5.3.1.2.4.6.5 – Pavimentação

Também sobre esta matéria se verificou **uma posição quase comum a todas as obras amostradas** em que o **pavimento projectado** é sujeito a **alterações no decorrer da construção**.

As razões que justificaram tais atitudes foram diversas, mas podem reduzir-se a uma síntese:

- Num dos casos a razão invocada é a recente, à data (Março de 1995), aprovação do Manual de Concepção de Pavimentos da JAE[*IP5 – PIRÂMIDES / BARRA*]. A referida obra havia sido adjudicada em Março de 1993;
- Outro argumento invocado é a previsão de tráfego pesado que não havia sido previsto no projecto [*IP5 – PIRÂMIDES / BARRA*; *IP5 – ALBERGARIA / VISEU, LANÇOS H-I*];
- Ou, apenas o aumento de tráfego [*IP2 – EN 18, RECONSTRUÇÃO ENTRE EN 256 E PRÓXIMO DA VIDIGUEIRA*];
- Foi invocada a previsão de aumento de tráfego pesado pela SEOP, através do respectivo Gabinete [*IP5 – ALBERGARIA / VISEU, LANÇOS H-I*], para justificar a revisão do projecto do pavimento, no sentido do seu reforço;
- Os próprios serviços internos da JAE assumiram a iniciativa e a responsabilidade de introduzir alterações ao pavimento projectado [*IP5 – PIRÂMIDES / BARRA*].

5.3.1.2.4.6.6 – Diversos

Sob este título estão identificadas as **situações variadas** que foram assinaladas no conjunto de obras amostradas e que **merecem ser destacadas pelas singularidades que envolveram**:

- Pela quantia de cerca de trinta milhões de escudos, a preços acordados, foi fornecido **equipamento de telecomunicações** [*IP1 – VIA DO INFANTE DE SAGRES, NÓ DA GUIA / NÓ DE LOULÉ*];
- A **alteração ao próprio traçado de troço de estrada em construção** [*IP2 – EN 18, ENTRE EN 256 E PROXIMIDADE DA RIBEIRA DA AZAMBUJA (8+500)* do *IP2– NÓ DA EN 18 COM A EN 256*];
- As **alterações introduzidas nos caminhos paralelos:** tipo de revestimento, traçado e drenagem [*IP5 – ALBERGARIA / VISEU, LANÇOS H-I*];
- A **antiguidade de alguns projectos** que serviu por vezes de justificação para a introdução de alterações ao projecto, no que se refere a terraplenagem, drenagem e pavimentação;
- A **aceitação por parte da JAE** da aplicação do conceito **de revisão de preços aos honorários** referentes à elaboração de projecto [*IP5 – CELORICO DA BEIRA / GUARDA, LANÇO E*];
- A **JAE para satisfazer o pedido dos municípios da área** onde se situavam essas obras **mandou realizar trabalhos** ao abrigo de empreitada em curso, [*IP5 – PIRÂMIDES / BARRA*];
- A **fiscalização das obras promovidas pela JAE** é realizada por técnicos afectos à instituição, aos seus serviços distritais ou directamente aos serviços centrais.

5.3.1.2.4.6.7 – Autos de consignação

- As **consignações são elaboradas parcialmente** devido, grosso modo, a **problemas de expropriações**. A falta de libertação dos terrenos para o início da empreitada de acordo com o PT / CF, provoca inevitavelmente **prorrogações e subsequentemente atrasos na conclusão da obra**.

5.3.1.2.4.6.8 – Prorrogações

- As causas das prorrogações devem-se, na sua maioria, a trabalhos a mais e a consignações parciais.
- Os trabalhos a mais resultam por sua vez, predominantemente de concursos abertos em fase de ante-projecto, por alterações efectuadas ao projecto inicial e por ausência ou deficiência dos estudos preliminares (geotécnicos, geológicos, de drenagem ou de impacto ambiental).
- Como consequência directa das prorrogações identificaram-se revisões de preços.

5.3.1.2.4.6.9 – Trabalhos a mais

- Os trabalhos a mais resultaram, como já se referiu, predominante de:
  - Concursos abertos em fase de ante-projecto;
  - Alterações efectuadas ao projecto inicial;
  - Ausência ou deficiência dos estudos preliminares (geotécnicos, geológicos, de drenagem ou de impacto ambiental).
- A cláusula aposta no Caderno de Encargos que estipula a não redução a escrito do contrato adicional cujo montante não ultrapasse 10 % do valor da adjudicação, é nula e de nenhum efeito por inobservância das respectivas formalidades legais.

5.3.1.2.4.6.10 – Autos de medição

Constatou-se que na obra [***IP1– Acessos Ponte do Freixo (margem esquerda)***], os mesmos foram elaborados após se ter efectivado a recepção provisória. Tal situação é violadora do clausulado do contrato (medição mensal dos trabalhos) e do disposto nos art.º 178.º e 194º do DL n.º 235/86.

5.3.1.2.4.7 – Programação para 1997

Constituíram **projectos do programa** MRF os constantes no quadro seguinte:

VOLUMES DE INVESTIMENTO PREVISTO, POR PROJECTO, PARA O ANO DE 1997

MAPAXI - CARACTERIZAÇÃO E VALORES DE PROJECTOS

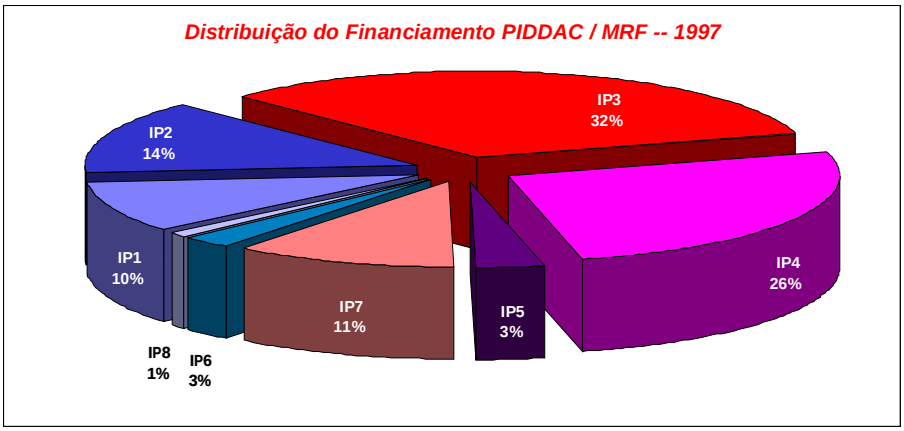
MINISTÉRIO : MEPAT - ENTIDADE RESPONSÁVEL: JAE — Valores em Contos

PROGRAMAS E PROJECTOS	FONTES DE FINANCIAMENTO	PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA						
		ATÉ 1995.12.31	1996	**1997**	1998	1999	Anos Seguintes	TOTAL
MODERNIZAÇÃO DA REDE FUNDAMENTAL								
IP1 - VALENÇA - VILA REAL DE STO. ANTÓNIO	**Total**	**37 086 946**	**11 582 862**	**3 248 483**	**1 639 643**	**1 650 000**	**550 000**	**55 757 934**
Cod.Prog: 1086 ; Cod.proj: 1 ; Inicio: 1991 ; Fim: 2000	Cap.50-OE	31 040 224	9 258 284	**3 068 392**	1 639 643	1 650 000	550 000	47 206 543
Int.Oper.: 21-01-01 ; Inic.Com.: ** ; Outros: **	O.Fontes	6 046 722	2 324 578	**180 091**				8 551 391
IP2 - BRAGANÇA - FARO	**Total**	13 987 489	6 902 474	**4 601 729**	4 166 802	4 752 331	2 450 000	36 860 825
Cod.Prog: 1086 ; Cod.proj: 2 ; Inicio: 1991 ; Fim: 2000	Cap.50-OE	13 586 974	6 551 422	**4 485 290**	4 166 802	4 752 331	2 450 000	35 992 819
Int.Oper.: 21-01-01 ; Inic.Com.: ** ; Outros: **	O.Fontes	400 515	351 052	**116 439**				868 006
IP3 - VILA VERDE DE RAIA - FIGUEIRA DA FOZ	**Total**	**15 500 278**	**7 454 585**	**10 979 773**	**12 151 303**	**15 848 728**	**7 040 414**	**68 975 081**
Cod.Prog: 1086 ; Cod.proj: 3 ; Inicio: 1987 ; Fim: 2000	Cap.50-OE	11 324 158	5 173 427	**7 450 218**	12 151 303	15 848 728	7 040 414	58 988 248
Int.Oper.: 21-01-01 ; Inic.Com.: ** ; Outros: **	O.Fontes	4 176 120	2 281 158	**3 529 555**				9 986 833
IP4 - PORTO - QUINTANILHA	**Total**	**11 381 627**	**3 470 093**	**8 561 212**	**2 037 361**	**1 190 000**		**26 640 293**
Cod.Prog: 1086 ; Cod.proj: 4 ; Inicio: 1992 ; Fim: 1999	Cap.50-OE	4 119 023	875 023	**2 515 303**	2 037 361	1 190 000		10 736 710
Int.Oper.: 21-01-01 ; Inic.Com.: ** ; Outros: **	O.Fontes	7 262 604	2 595 070	**6 045 909**				15 903 583
IP5 - AVEIRO - VILAR FORMOSO	**Total**	**3 516 756**	**1 115 525**	**1 036 536**	**690 000**	**750 000**	**360 000**	**7 468 817**
Cod.Prog: 1086 ; Cod.proj: 5 ; Inicio: 1994 ; Fim: 2000	Cap.50-OE	3 216 696	353 881	**648 744**	690 000	750 000	360 000	6 019 321
Int.Oper.: 21-01-01 ; Inic.Com.: ** ; Outros: **	O.Fontes	300 060	761 644	**387 792**				1 449 496
IP7 - LISBOA - CAIA	**Total**		**566 926**	**3 622 725**	**6 302 819**	**5 507 530**		**16 000 000**
Cod.Prog: 1086 ; Cod.proj: 7 ; Inicio: 1996 ; Fim: 1999	Cap.50-OE		566 926	**3 622 725**	6 302 819	5 507 530		16 000 000
	O.Fontes							
IP6 PENICHE - CASTELO BRANCO	**Total**	**20 892 328**	**2 722 127**	**843 250**	**1 400 000**	**1 850 000**	**1 050 000**	**28 757 705**
Cod.Prog: 1086 ; Cod.proj: 14 ; Inicio: 1987 ; Fim: 2000	Cap.50-OE	11 194 669	634 817	**525 457**	1 400 000	1 850 000	1 050 000	16 654 943
Int.Oper.: 21-01-01 ; Inic.Com.: ** ; Outros: **	O.Fontes	9 697 659	2 087 310	**317 793**				12 102 762
IP8.SINES-V.VERDE DE FICALHO	**Total**			**276 000**	**800 000**	**1 144 000**	**150 000**	**2 370 000**
Cod.Prog: 1086 ; Cod.proj: 15 ; Inicio: 1997 ; Fim: 2000	Cap.50-OE			**276 000**	800 000	1 144 000	150 000	2 370 000
	O.Fontes							
IP9.VIANA DO CASTELO-VILA REAL	**Total**			**50 000**	**1 000 000**	**1 450 000**		**2 500 000**
Cod.Prog: 1086 ; Cod.proj: 16 ; Inicio: 1997 ; Fim: 1999	Cap.50-OE			**50 000**	1 000 000	1 450 000		2 500 000
	O.Fontes							
Total Programa	**Total**	**102 365 424**	**33 814 592**	**33 219 708**	**30 187 928**	**34 142 589**	**11 600 414**	**245 330 655**
	Cap.50-OE	**74 481 744**	**23 413 780**	**22 642 129**	**30 187 928**	**34 142 589**	**11 600 414**	**196 468 584**
	O.Fontes	**27 883 680**	**10 400 812**	**10 577 579**				**48 862 071**

Fonte: DPP

Verificou-se a predominância do investimento previsto para os IP3 e IP4, respectivamente com 33% e 26%, do total do investimento do programa. O montante previsto para o programa MRF ascendia a cerca de 33,2 MC, ou seja, cerca de 10,75 %, relativamente ao sector, e 21,99 %, relativamente ao financiamento PIDDAC da JAE. O investimento intra-programa destinou-se, em cerca de 11 MC, ao IP3 e em cerca de 8,6 MC ao IP4, representando 58% (32% e 26%, respectivamente) do total.

DISTRIBUIÇÃO DO FINANCIAMENTO PREVISTO POR IP – 1997



Não foram previstos investimentos para o IP9; o IP8 e o IP6 recolhiam volumes menos representativos, com 276 000 contos e 843 250 contos, representando 1% e 3% respectivamente.

Quanto às fontes de financiamento o Cap. 50, representava 68,1% do total sendo 32,9 % do financiamento relativo a Outras Fontes.

5.3.1.2.4.8 – Execução de 1997

A execução financeira do Cap. 50.º possuiu o seguinte comportamento em função das requisições de fundos junto da 14.ª Del. da DGO:

Requisições de fundos efectuadas pela JAE – Programa MRF

(em contos)

Req. Fundos JAE					
Ano	Class. Org.	Data	Valor Req.	Tot. Acum. Class. Org.	Tot. Acum. Ano
1997	069502401	97.01.27	9.000.000	9.000.000	9.000.000
1997	069502401	97.02.14	2.000.000	11.000.000	11.000.000
1997	069502401	97.05.02	500.000	11.500.000	11.500.000
1997	069502401	97.06.09	2.186.827	13.686.827	13.686.827
1997	069502401	97.06.24	1.900.000	15.586.827	15.586.827
1997	069502401	97.08.05	2.771.077	18.357.904	18.357.904
1997	069502401	97.09.03	1.400.000	19.757.904	19.757.904
1997	069502401	97.10.07	734.361	20.492.265	20.492.265
1997	069502401	97.12.11	200.000	20.692.265	20.692.265
1997	069502401	97.12.31	549.863	**21.242.128**	**21.242.128**

O aspecto mais significativo da execução financeira global do PIDDAC da JAE, relativamente ao ano de 1997, traduz-se na quebra de investimento registada. De facto não só não foi atingido o montante global de investimento previsto – 151,1 MC – como o volume de investimento efectuado, que atingiu cerca de 133,4 MC, ficou abaixo do relativo ao ano anterior em cerca de 10 MC. Tal facto foi justificado pela fraca execução de montantes a perceber relativos a Outras Fontes (cerca de –16 MC) e a contribuições comunitárias (cerca de -2,5 MC). No que respeita ao programa MRF, a especial incidência das quebras registadas nas subvenções comunitárias tiveram impactos significativos neste programa, dado que foi recebido cerca de 49% do total orçamentado.

Programa – 1997	Dotação Aprovada		OE corrigido	UE	OF	Auto financiamento	Disponibilidades		Variação / Redução [Dot. Aprov. – Disponib.]		Pagamentos / % Execução	
	Valor	%					Valor	%	Valor	%	Valor	%
02 – Modernização da Rede Fundamental	33.219.708	21,99%	21.242.128	6.284.844	–	171.729	27.698.701	20,74%	5.521.007	16,6%	27.696.999	99,99%
TOTAL	151.096.375	–	103.531.523	27.507.482	1.740.102	763.413	133.542.520	–	17.553.855	11,6%	133.451.498	99,93%

A dotação final do programa MRF atingiu 27,698 MC, dos quais 21,242 MC foram financiados pelo OE (76,7%), 22,7% financiados por Subvenções Comunitárias e 0,6% por Auto Financiamento.

A despesa efectuada atingiu os 100 % da dotação ajustada e 83,4% da dotação inicial.

No que respeita à execução do PIDDAC a expressão de realização dos projectos fornecida pelos pagamentos efectuados evidenciou que dos 27,698 MC previstos foram efectuados pagamentos relativos a actividades previstas no PIDDAC de cerca de 6,608 MC e de cerca de 21,089 MC relativos a actividades não incluídas no PIDDAC/97.

Os itinerários com maior esforço de financiamento foram o IP3, IP4 e IP2 [(12)]; O esforço de obra encontrava-se em todos os IP, à excepção do IP5, IP6 e IP8; As principais obras previstas em termos de lançamento pertenciam ao *IP2* [*Guarda / Covilhã*], [*Trancoso / IP5*] *e [Pontão de Lamas / Grijó*] ao *IP3* [*Santa Eulália / Trouxemil* e *Reconcos /Castro Daire*) e no *IP8* [*Vila Verde de Ficalho / Fronteira*].

A **realização do PRN**, no que respeita aos IP (excluindo troços comuns) apresentava em 1997 as seguintes taxas de execução:

CONTRIBUIÇÃO DO ANO DE 1997 PARA O PRN 85

Itinerário	Total (Km)	Concluído em 1997	Total Concluído	% de Conclusão
IP1	751	60	529	***70 %***
IP2	499	0	263	***53%***
IP3	341	14	80	***23%***
IP4	237	6	210	***89%***
IP5	199	0	199	***100%***
IP6	161	0	44	***27%***
IP7	202	0	97	***48%***
IP8	162	0	85	***52%***
IP9	61	0	5	***8%***
Total	**2613**	**80**	**1512**	***58***

A contribuição de 1997, em extensão, para o objectivo da conclusão do PRN cifrou-se em 3,1 %.

No decorrer de 1997 foram abertos ao tráfego 83 Km da RF, sendo 58 Km relativos a obra executada pela Brisa (69,9 %), no âmbito da sua concessão, restando 25 Km a cargo da JAE;

As aberturas ao tráfego reportam-se a importantes obras de arte, como sejam os casos do ***IP1 – Acessos Norte à Ponte do Freixo*** – 2 km, do ***IP2 – Túnel da Gardunha*** – 3 Km, do ***IP3 – Bigorne / Lamego*** – 14 Km e do ***IP4 – Variante de Bragança*** com 6 Km.

[(12)] IP3 – Vila Verde da Raia / Figueira da Foz, IP4 – Porto / Quintanilha e IP2 – Bragança / Faro, respectivamente com cerca de 10,9 MC, 8,5 MC e 4,6 MC;

A execução em 1997 do programa MRF foi caracterizada por uma obra consignada [***IP5 – Beneficiação entre os nós 25 e 26***] (9,8 Km), e 8 adjudicadas e 11 empreitadas concursadas, atingindo uma extensão global de cerca de 108 Km.

Foram abertos ao tráfego 6 troços, 3 do ***IP1*** [***Braga–Ponte de Lima (BRISA***], [***Marateca – Alcacer (BRISA)***] e [***Acesso norte à ponte do Freixo***], 1 do ***IP2*** [***Túnel da Gardunha***], 1 do ***IP3*** [***Bigorne – Lamego***] e 1 do ***IP4*** [***Variante a Bragança***].

Numa perspectiva patrimonial da JAE apresentam-se alguns indicadores relativos a dívidas conexas com o programa:

DÍVIDA TITULADA

(em milhares de contos)

	93.12.31	**94.12.31**	**95.12.31**	**96.12.31**	**97.12.31**
Empréstimos obrigacionistas	10 000	10 000	8 000	6 000	4 000
Outros empréstimos titulados	3 980	2 860	1 740	620	0
Total	**13 980**	**12 860**	**9 740**	**6 620**	**4 000**

E, relativamente ao programa MRF:

DÍVIDAS A TERCEIROS

(em milhares de contos)

Dívidas a terceiros	**95.12.31**	**96.12.31**
Trabalhos a liquidar relativos ao programa 2 – MRF	10 047	6 302

De referir que, em 97.12.31, encontrava-se na situação de facturação em recepção e conferência o montante de 29,454 MC, total relativo a facturas por classificar e pagar, não existindo naquela data um valor apurado relativo a trabalhos do programa por liquidar.

Ao nível do controlo de gestão do programa foram assinaladas necessidades de adequar e uniformizar critérios e procedimentos nas mais diversas áreas, evidenciando-se a ausência de sistematização interna de procedimentos que conduzisse ao estabelecimento de rotinas, regras e procedimentos, complementado pela criação de um órgão ou departamento de autocontrole que garantisse o acompanhamento do cumprimento dessas regras.

No tocante ao acompanhamento da execução do PIDDAC, o DPP deveria proceder ao acompanhamento da execução do PIDDAC considerando todas as fontes de financiamento, com particular incidência no que se refere aos programas e projectos que envolvessem maior dispêndio de recursos públicos.

5.3.1.3 – Audição dos responsáveis

No exercício do princípio do contraditório, nos termos do n.º 3 do art.º 87 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o relato de auditoria, para os efeitos previstos no art.º 13º da Lei n.º 98/97, foi enviado às seguintes entidades:

- Direcção-Geral do Orçamento – 14.ª Delegação (DGO);
- Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP);
- Gabinete de Coordenação dos Investimentos (GCI);
- Junta Autónoma de Estradas (JAE);
- Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território (MEPAT).

Não foram recebidas respostas do GCI e do MEPAT.

Na sua resposta a 14.ª Delegação refere que "***relativamente ao teor das conclusões e recomendações formuladas, não se oferece (...) tecer quaisquer considerações.***".

Na resposta que formula no âmbito das recomendações constantes do relatório de auditoria o DPP acolhe as recomendações formuladas referindo que tem vindo a desenvolver esforços no sentido de executar cabalmente as suas competências designadamente "***solicitando às entidades responsáveis pela execução do PIDDAC em cada Ministério informação, por projecto, sobre a componente física e financeira, quer no âmbito da programação inicial quer no que se refere à execução anual (...) que permite avaliar a adequação dos meios financeiros à componente física.***" Contudo aquele Departamento reconhece que tem enfrentado dificuldades neste ensejo quer porque "***os relatórios de execução são insuficientes***" e "***raramente apresentam indicadores de execução física***", quer porque "***não dispõe de recursos humanos com formação específica em áreas relacionadas com o acompanhamento de obras***".

No âmbito da responsabilidade que lhe é cometida na preparação e elaboração do PIDDAC e no acompanhamento e avaliação da sua execução esta entidade reconheceu a "***necessidade de reforço de algumas dessas tarefas, nomeadamente ao nível da execução financeira por projecto, pelo que tem vindo a colmatar algumas das lacunas existentes.***" Acrescentou ainda que "***está em vias de conclusão o sistema de informação do PIDDAC*** "que permitirá "***dispor de uma base de dados estruturada por programas, projectos e subprojectos, classificações económica e funcional (...)***".

A JAE, por seu turno, pronunciou-se genericamente sobre os resultados da auditoria. A resposta limitou-se a tecer considerações gerais sobre a actividade da JAE nos anos envolvidos pela Auditoria, e a formular uma referência particular relativa a uma das obras auditadas – IP1 – Acessos sul à Ponte do Freixo s/ o Rio Douro – COD. 13.94.42 cujo **auto de recepção provisório** teve lugar em **97.05.26**, "*tendo verificado*" que se encontravam executados de harmonia com as condições previstas no respectivo C. Enc. e demais documentos contratuais.

O **4º MTMM** foi formalizado através do **3º adicional** ao contrato no valor de **48 810 081$50** (s/IVA) tendo sido visado pelo TC em **98.07.28**.

Tal situação é incompatível com a elaboração do 3º adicional e do seu próprio clausulado que estipula que os trabalhos serão iniciados a partir da data do visto do TC, com prorrogação de prazo por 6 dias.

Ora, **encontrando-se recepcionada a empreitada em 97.05.26, não poderiam ter ocorrido quaisquer trabalhos adicionais** em **98.07.28**[13].

Face aos factos descritos, afigura-se passível de responsabilidade financeira sancionatória A execução de trabalhos que embora classificados pelo dono da obra como trabalhos a mais, não o são, uma vez que foram executados depois de recepcionada a obra. Como tal, não poderiam ser enquadrados na mesma empreitada, situação susceptível de fazer incorrer os responsáveis em **responsabilidade financeira sancionatória** (art.º 65, n.º 1, al. b) da Lei n.º 98/97 de 26 de Agosto).

Os argumentos da JAE não são de acolher. Com efeito, do Auto de Recepção Provisória resulta que os trabalhos estavam executados em perfeitas condições não podendo, assim, ocorrer trabalhos adicionais.

Especificamente sobre o Relatório do Tribunal acrescenta que se inscreve "***no tipo de apreciações e críticas que a JAE sempre valorizou com vista à melhoria progressiva dos seus comportamentos e a que, no actual momento (...) se dará particular relevância na reorganização dos Serviços.*** "

Considerou ainda que no período em análise " ***...ocorreram diversas alterações normativas: aumento de carga dos veículos, normas de sinalização, estudos de impacte ambiental, novo código de Expropriações, novas regras de aplicação de fundos comunitários, etc.*** ". Refere ainda a JAE que ***"... o PRN e o Plano a Médio e Longo Prazo são concretizados através dos PIDDAC's anuais (...)*** , pelo que " ***Um estudo à posteriori do PRN devia encará-lo como colecção de PIDDAC's executados.***".

Por fim considera que "***A análise do Tribunal de Contas pode contribuir para a alteração do quadro legal e práticas nacionais de elaboração dos PIDDAC's sem que cada obra aprovada tenha financiamento garantido, e não alterável, em anos sucessivos, o que muito beneficiaria uma instituição como a Junta cujas obras se prolongam por vários anos.***".

Em conformidade com o disposto no art.º 13.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97,de 26 de Agosto, e art.º 24.º, n.º4, da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, e a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório, as respostas dos auditados constam integralmente do apêndice do respectivo relatório de auditoria aprovado pela 2.ª Secção.

5.3.2 – Programa Modernização da Rede Complementar

5.3.2.1 – Enquadramento

(13) Nos termos do art. 26.º, n.º 1 e 3 do DL 405/93, de 10.12, "***trabalhos a mais***" são todos aqueles que, dentro da natureza ou objecto material da obra, não foram incluídos no clausulado inicial do contrato de empreitada de obras públicas, sendo a sua posterior necessidade ditada pela ocorrência de uma circunstância imprevista.

A auditoria foi orientada à consecução dos objectivos fixados no PRN 85 e relativos ao "***Programa Modernização da Rede Complementar***", com execução a cargo da JAE/Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território (JAE/MEPAT).

5.3.2.1.1 – Caracterização do Programa

A Rede Nacional Complementar (RNC) é integrada pelos Itinerários Complementares (IC) e outras estradas (oe). Os IC são as vias que estabelecem as ligações de maior interesse regional, bem como as principais vias envolventes e de acesso às áreas metropolitanas de Lisboa e Porto.

O Plano Rodoviário Nacional (PRN) de 1985 classifica na RNC 24 Itinerários (constam do Quadro 1), sem quantificar o número total de quilómetros que constituem esta rede viária.

Classificação	Designação	Pontos extremos e intermédios
IC1	Lisboa-Valença	Lisboa-T. Vedras-C.Rainha-Leiria-F. da Foz-Aveiro-Ovar-Espinho-Porto-P. de Varzim-V. do Castelo-Valença
IC2	Lisboa-Porto	Lisboa-V. F. de Xira-Leiria-Coimbra-S. João da Madeira-Porto
IC3	Setúbal-Coimbra	Setúbal-Montijo-Salvaterra de Magos-Alpiarça-Entroncamento-Tomar-Condeixa-Coimbra
IC4	Sines-Faro	Sines-Lagos-Portimão-Albufeira (Guia)-Faro
IC5	Povoa deVarzim-Murça	Povoa de Varzim-Famalicão-Guimarães-Fafe-Vila Pouca deAguiar-Murça
IC6	Santa Comba Dão-Celorico da Beira	Santa Comba Dão-Venda deGalizes (Oliveira do Hospital)-Covilhã
IC7	Coimbra-Covilhã	Coimbra-Raiva-Venda de Galizes (Oliveira do Hospital)-Covilhã
IC8	Figueira da Foz-Segura	Figueira da Foz-Pombal-Figueiró dos Vunhos-Pedrogão Grande- Sertã-Proença-a-Nova-Castelo Branco-Segura
IC9	Alcobaça-Tomar	Alcobaça-Nazaré-Marinha Grande-Leiria-Vila Nova de Ourém-Tomar
IC10	Santarém-Estremoz	Santarém-Almeirim-Coruche-Montemor-o-Novo-Estremoz
IC11	Torres Vedras-Marateca	Torres Vedras-Vila Franca deXira-Infantado-Pegões-Marateca-Viseu-Seia-Covilhã
IC12	Viseu-Covilhã	Viseu-Seia-Covilhã
IC13	Nó de Coina-Galegos	Nó de Coina-Montijo-Coruche-Ponte de Sor-Alter do Chão-Crato-Portalegre-Marvão-Galegos
IC14	Barcelos-Braga	Barcelos-Braga
IC15	Auto-Estrada Lisboa-Cascais	Lisboa-Oeiras-Cascais
IC16	Via Rápida Lisboa-Cascais (Radial da Pontinha)	Lisboa (CRIL)-Amadora-Belas-Sintra-Cascais
IC17	Circular Regional Interior de Lisboa (CRIL)	Algés-Buraca-Olival de Basto-Sacavém
IC18	Circular Regional Exterior de Lisboa (CREL)	Caxias-Queluz-Loures-Alverca
IC19	Circular Regional da Margem Sul	Nó de Coina-Montijo-Alcochete
IC20	Via Rápida da Caparica	Almada-Costa da Caparica
IC21	Via Rápida do Barreiro	Nó de Coina-Barreiro
IC22	Radial de Odivelas	Olival de Basto(CRIL)-Montemor (CREL)
IC23	Circular Regional Interior do Porto (CRIP)	Ponte da Arrábida-Avenida Fernão de Magalhães-Ponte do Freixo-Avenida da República-Ponte da Arrábida
IC24	Via Rápida de Matosinhos	Porto(CRIP)-Matosinhos-Moreira (IC1)

Quadro 1 – Pontos extremos e intermédios dos 24 IC. Fonte: Decreto-Lei n.º 380/85, de 26/09

5.3.2.1.2 – Entidades intervenientes

Na fase preliminar do trabalho procedeu-se ao levantamento do circuito de gestão, execução e controlo do Programa em causa, junto das Entidades envolvidas:

ENTIDADE		
Departamento de Prospectiva e Planeamento	**DPP**	Organismo Central de Planeamento
Gabinete de Coordenação dos Investimentos	**GCI**	Departamento Sectorial de Coordenação e Controlo
14ª Del. da Direcção-Geral do Orçamento	**DGO**	Organismo que realiza o acompanhamento e controlo da execução orçamental do Programa
Junta Autónoma de Estradas	**JAE**	Entidade responsável pela elaboração e actualização do Plano Rodoviário Nacional, bem como de programação e execução dos trabalhos de construção, reconstrução e reparação das estradas nacionais.

Quadro 2 – Identificação das entidades envolvidas na gestão e execução do Programa MRC

Foram também contactadas outras Entidades cujos trabalhos desenvolvidos neste âmbito se revelaram de interesse para a auditoria:

- Intervenção Operacional de Transportes
- Direcção-Geral dos Transportes Terrestres
- Instituto Superior de Transportes
- Prevenção Rodoviária Portuguesa
- Direcção-Geral de Viação

Deste trabalho preliminar resultou a identificação da estrutura de planeamento, avaliação e execução e respectivos componentes.

5.3.2.1.3 – Objectivo estratégico

O trabalho de auditoria visou determinar se a gestão da Rede Complementar, no âmbito do PRN 85, foi efectuada de forma eficaz, sendo para tanto necessário caracterizar e mensurar a relação entre o previsto e o realizado e avaliar, fundamentalmente, os resultados físicos, temporais e financeiros.

5.3.2.1.4 – Objectivos específicos

Os objectivos específicos tiveram sempre presente a análise do conjunto de objectivos, neste caso mais abrangentes, sob o ponto de vista físico, temporal, financeiro, operacional e legal, com vista a avaliar se a estratégia conduziu à realização dos efeitos visados.

Assim, a busca dos objectivos a aferir e a caracterizar quanto aos efeitos e aos impactos, dirigiu-se aos que constam do PRN 85 e aos que intervêm na vinculação das entidades envolvidas, quer seja por via da aprovação das GOP e dos OE pela Assembleia da República, quer pela aprovação Governamental da formulação dos planos e medidas conducentes à consecução dos mesmos.

5.3.2.1.5 – Metodologia

Foi traçada uma metodologia de trabalho que se centrou no seguinte:

- identificação prévia das entidades envolvidas, das funções desempenhadas e da ligação ou interdependência das mesmas relativamente aos órgãos executores da política de construção de infraestruturas rodoviárias e aos centros de decisão.
- identificação dos objectivos enunciados nos documentos estratégicos correlacionados com o Programa, a saber:
  - enquadramento efectuado pelas GOP relativamente às opções estratégicas e de política, nomeadamente, daquelas com o PRN 85;

- ◊ objectivos definidos no PRN 85;
- ◊ objectivos definidos no PMLP da JAE-1987/95

A identificação das entidades, dos objectivos e das variáveis determinantes e estratégias do sector foi alcançada quer através da consulta e análise da documentação quer através de trabalhos realizados nas e pelas entidades envolvidas, quer ainda através de entrevistas exploratórias.

O diagnóstico efectuado conduziu a procedimentos relativos ao dimensionamento qualitativo e quantitativo da rede de estradas nacionais que integram o Programa *Modernização da Rede Complementar*.

5.3.2.1.6 – Procedimentos gerais

Os procedimentos seguidos foram os geralmente adoptados para este tipo de trabalho, nomeadamente, os previstos nas normas internacionais relativas a auditorias de resultados e no Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas, com especial incidência nos adaptados a programas de investimento.

- Métodos e técnicas de controlo

Em termos metodológicos, o trabalho de auditoria utilizou os seguintes métodos e técnicas:

- ♦ na área de recolha de dados: exame de processos de obras, entrevistas, análises comparativas (estudos prévios e a posteriori), observações no terreno e pesquisas bibliográficas;
- ♦ na análise da informação: relação entre os objectivos e os sub-objectivos fixados para o Programa com os *outputs* e resultados.

5.3.2.1.7 – Controlo de execução

Os trabalhos de preparação, programação e de campo da auditoria decorreram entre 1 de Maio de 1998 e 26 de Fevereiro de 1999.

5.3.2.1.8 – Amostra de processos de obra

Durante o levantamento preliminar (*Preliminary Survey*) procedeu-se à identificação das fragilidades na Rede Complementar através de:

1) Recolha de informação associada à área a auditar;

2) Entrevistas com os responsáveis dos departamentos da JAE, nomeadamente do Gabinete de Planeamento e Programação (GPP);

3) Recolha dos Critérios de Avaliação de Programação das Actividades do PIDDAC (CAPAP);

4) Identificação dos principais segmentos-chave do Planeamento ao nível das obras do PIDDAC.

A desagregação do Programa em estudo é feita ao nível do Mapa orçamental XI por 24 Projectos (IC) e a nível interno por Actividades (Acções ou Troços). As referidas Actividades não têm expressão a nível do Mapa XI.

Verificando-se a referida desagregação, foram seleccionados para análise, numa primeira fase e através dos indicadores de execução física cuja apresentação é feita através dos Relatórios de Execução do PIDDAC, os IC:

1) Com execução física situada entre 8% e 11%, os IC 3-(Setúbal-Coimbra), 4-(Sines-Faro), 5-(Póvoa de Varzim-Murça), 7-(Coimbra-Covilhã), 9-(Alcobaça-Tomar) e 16-(Via Rápida Lisboa - Cascais (Radial da Pontinha));

2) Com total ausência de realização física (*sleeping projects*), os IC 6- (Santa Comba Dão - Celorico da Beira), 12 - (Viseu - Covilhã) e 14 - (Barcelos - Braga);

3) Devido à sua extensão e grau de realização (53%), o IC1- (Lisboa - Valença);

4) Pela importância vital que desempenham na Área Metropolitana de Lisboa, o IC13 - (Anel Regional de Lisboa lanço Nó de Coina - EN 118), o IC17 - (Circular Regional Interior de Lisboa (CRIL) e o IC18 - (Circular Regional Exterior de Lisboa (CREL);

5) Na sequência do Despacho do Senhor Conselheiro da Área, exarado no Relatório nº 5/98-CC6/Audit, de 16-12-1998, no decorrer do trabalho de campo, a obra do IC8 - (Figueira da Foz – Segura) Sertã–Proença-a-Nova.

5.3.2.1.8.1 – Obras Seleccionadas

Face aos critérios apresentados, foram seleccionados blocos representativos de obras, nos casos dos IC 1, 3, 4, 16 e 17. Este método é particularmente recomendável para o caso presente, dada a existência de uma forte dispersão de obras.

Nos restantes casos, foram seleccionadas obras representativas de cada um dos respectivos IC.

A etapa seguinte consistiu em proceder à análise dos processos das obras seleccionadas, sempre com o objectivo de detectar as causas dos atrasos verificados nos IC já referidos. Para esse efeito, tendo em conta que não era necessário, nem tão pouco compatível com o calendário de auditoria, valorizar o elevado volume de informação disponível dentro dos processos de cada uma das obras em estudo, os documentos seleccionados foram apenas os contratos, termos adicionais, apostilhas e informações sobre revisões de preços.

Numa primeira fase, a análise foi realizada com intuitos cronológicos, isto é, procurou-se verificar se a duração da obra respeitou o tempo previsto no contrato, desde a consignação ou,

pelo contrário, se os prazos não foram respeitados e se verificaram prolongamentos até à recepção provisória e/ou definitiva ou à data de abertura ao tráfego.

Na segunda fase, tendo em conta que os atrasos verificados ao nível das obras originam agravamento dos custos das mesmas, o trabalho incidiu sobre o apuramento e quantificação dos custos adicionais.

Este tipo de **avaliação dinâmica** permitiu verificar os aspectos financeiros, jurídicos e técnicos, de modo a compreender as causas que mais concorreram para os atrasos e para os custos adicionais das obras, tendo subjacente dois objectivos importantes:

- uma avaliação que se destina a informar os protagonistas do Programa (*formative evaluation*), com vista à introdução de melhorias na gestão;
- uma avaliação, exercida num quadro de independência, que procura o conhecimento do valor intrínseco do Programa (*summative evaluation*) e se destina aos poderes públicos e aos cidadãos.

O binómio métodos qualitativos/quantitativos utilizados e a conjugação das análises de aspectos financeiros, jurídicos e técnicos permitiu tirar conclusões sobre as causas da deficiente concretização da Rede Complementar.

Explicitados os objectivos e a metodologia utilizados para a amostragem, procede-se seguidamente à identificação das obras seleccionadas:

Itinerário	*Obras*
IC1	Póvoa de Varzim – Apúlia; Miramar – Maceda; EN8 Variante ao Bombarral; Variante à EN8 entre Torres Vedras e Bombarral
IC3	EE NN 342, 347 e 110 Beneficiação entre Condeixa e Pontão; EN 118 Beneficiação entre Km 47 + 500 e o Km 86 + 700; EN118 Beneficiação entre o Km 28 + 100 (a 3 500 m a Sul de Porto Alto) e o Km 43 + 100 (a 800 m a Norte de Benavente)
IC4	Variante à EN125 em Portimão (1ª Fase), incluindo supressão à passagem de nível de Estombar; EN125 Vila do Bispo – Lagos
IC5	Variante de Fafe (1ª Fase)
IC7	Raiva – Catraia dos Poços
IC8	Sertã – Proença-a-Nova
IC9	Variante de Barosa
IC13	Anel Regional de Lisboa – Lanço Nó de Coina – EN118
IC16	Variante à EN9 entre Linhó e Lourel – Sublanço Ranholas (EN249) – Lourel; Radial da Pontinha
IC17	Cintura Regional Interna de Lisboa (CRIL): Lanço Olival de Basto – Sacavém – Ligação Frielas – Grilo Alto do Duque – Nó da Buraca (inclusive) Lanço Pontinha – Odivelas – Olival de Basto
IC19	Cintura Regional Externa de Lisboa (CREL): EN117 Queluz - Cacém

Quadro 3 – Processos de obras que foram analisados no decurso da auditoria

5.3.2.2 – Observações de auditoria

5.3.2.2.1 – Execução financeira do Programa

O Programa foi dotado nos anos de 1994 a 1997 com a verba total de Esc. 244 736 813 647$00.

Anos	Dotação Inicial	Dotação Utilizável	Autorizações Líquidas (levantamentos)	Saldo	Reposições
1994	45 140 000 000,	45 359 436 032,	45 359 463 632,	27 599,	27 599,
1995	55 000 000 000,	60 911 341 712,	60 911 522 000,	180 288,	180 288,
1996	59 300 000 000,	64 286 049 480,	66 036 317 328,	1 750 267 848,	1 750 267 848,
1997	72 732 679 000,	74 179 986 422,	74 269 112 867,	89 126 445,	89 126 445,
Total	**232 172 679 000,**	**244 736 813 646,**	**246 576 415 827,**	**1 839 602 180,**	**1 839 602 180,**

Quadro 4 – Execução financeira no Programa Modernização da Rede Complementar no período de 1994 a 1997. Fonte: DSA/JAE.

Verifica-se por este quadro que o decréscimo na execução física e na consignação de novas obras nos anos de 1996 e 1997, em relação aos anos de1994 e 1995, não teve como causa a falta de dotação financeira. Na verdade, constata-se mesmo uma evolução do financiamento do Programa nos dois últimos anos em análise (1996/97).

5.3.2.2.2 – Resultado da verificação

5.3.2.2.2.1 – Planeamento

- Os desvios à programação anual prevista nos Planos de Investimento do PIDDAC, quer em termos de execução física quer em termos de execução financeira, comprometeu o quadro de rigor de planeamento e gestão que deveria orientar a actividade da JAE. Considerando a elevada capacidade de realização, bem como a competência técnica dos quadros da JAE, tem de concluir-se que a fraca importância atribuída à programação anual criou uma lacuna no planeamento de curto prazo que contribuiu para a ocorrência de elevados custos adicionais que poderiam ser minimizados.

- Detectaram-se problemas quer ao nível das fontes documentais de planeamento e de controlo da JAE quer em relação à coerência entre documentos distintos que contêm informação sobre a mesma obra. Por esse motivo, entendeu-se conveniente proceder à avaliação do grau de concretização dos objectivos de execução física a partir das seguintes fontes documentais: documentos de "Aberturas ao tráfego", "Mapa Resumo de Controle de obras", PMP 1994/1997 e execução patente nos Relatórios de Execução do PIDDAC.

- Foi lançado o PRN 2000 sem estar alicerçado em estudos de tráfego que incorporassem as mais valias que deviam ter sido adquiridas na vigência do PRN 85. Salienta-se que o PRN 85 devia ter sido sujeito a avaliação criteriosa no tocante ao cumprimento dos seus objectivos e à identificação de erros e ajustamentos a realizar.

- Verificaram-se atrasos significativos na conclusão dos processos de expropriações que se reflectiram em adiamentos e perturbações no ritmo de execução das obras. Neste domínio, salienta-se a ausência de adequado planeamento como factor essencial de garantia de que as expropriações se concretizam atempadamente, de modo a possibilitar que a consignação se processe num só acto.

5.3.2.2.2.2 – Planos de Actividades

- Verificou-se a impossibilidade de efectuar o controlo e apuramento de desvios em conformidade com as regras e princípios de planeamento, programação e controlo, dada a não elaboração de Planos de Actividades (PA), pela JAE, durante o período abrangido pela auditoria (1985/1997).

- Este documento essencial de planeamento, programação e controlo, permitiria verificar em que medida os objectivos programáticos de médio e longo prazo, superiormente definidos, foram ou não cumpridos.

5.3.2.2.2.3 – Relatórios de Execução PIDDAC e Relatórios de Actividades

- A análise, recolha, tratamento e consequente comparabilidade dos indicadores utilizados para a programação (PIDDAC), revelou-se um exercício de certa dificuldade face às disfunções na forma e no conteúdo dos relatórios em apreço.

5.3.2.2.2.4 – PRN 85

- Verificou-se que o PRN 85 aprovado pelo DL nº 380/85, de 26 de Setembro, constituiu um documento estratégico, não temporalizado (a sua temporalização foi efectuada através do PMLP 1987/1995) e ausente de programação financeira.

  Este diploma veio definir formalmente a classificação e as características das comunicações públicas rodoviárias. Com este plano, pretendeu-se alcançar objectivos primordiais, como o correcto funcionamento do sistema de transportes rodoviários, o desenvolvimento de potencialidades regionais, a redução do custo global daqueles transportes, o aumento da segurança da circulação, a satisfação do tráfego internacional e a adequação de gestão financeira e administrativa da rede.

- No tocante à avaliação física do Programa (MRC), os dados fornecidos pela JAE revelam que, não só a extensão prevista dos IC é bastante díspar, como o é também a execução.

  Foi possível concluir que a realização física percentual total dos IC se situa, somente, em 40 %, ou seja, de 2510 Km de rede rodoviária complementar para construir, ainda só estão concluídos 994 Km. Contribuem decisivamente para esta situação alguns IC em que essa realização é significativamente baixa, nomeadamente o IC 3-(Setúbal-

Coimbra)-10%, o IC 4-(Sines-Faro)-9%, o IC 5-(Póvoa de Varzim-Murça)-10%, o IC 7-(Coimbra-Covilhã)-11%, o IC 9-(Alcobaça-Tomar)-8%, o IC 16-(Via Rápida Lisboa-Cascais)-9% e os IC 6-(Santa Comba Dão-Celorico da Beira), 12-(Viseu-Covilhã) e 14-(Barcelos-Braga) que ainda não tiveram qualquer execução física.

- Até ao ano de 1993, ficaram concluídos 748 Km, portanto 30 % do previsto.

- Nos anos de 1994 e 1995 concluíram-se 138 Km. Nos anos de 1996 e 1997 foram concluídos 108 Km de estradas dos IC, verificando-se, portanto, uma tendência de decréscimo de realização física.

- Há importantes alterações nos dois últimos anos, 1996/1997, no ritmo de obras abertas ao tráfego e de novas consignações de obras dos Itinerários Complementares.

  Entre 1994/1995 foram abertas ao tráfego 21 (72%) e consignaram-se 17 (81%) novas obras.

  Nos anos de 1996/1997 foram apenas abertas 8 (28%) e consignadas 4 (19%) novas obras.

- No período compreendido entre 1986 e 1997 evidenciaram-se alguns pontos altos na execução física (aberturas ao tráfego) que coincidem com a realização de actos eleitorais (eleições legislativas em 1991 e 1995) e com a conclusão do I Quadro Comunitário de Apoio (1993).

5.3.2.2.2.5 – PMLP

- Este Plano elaborado pela JAE abrange o período de 1987 a 1995 e foi aprovado pelo Senhor Ministro das Obras Públicas Transportes e Comunicações, em 23 de Abril de 1987. Segundo a proposta de aprovação subscrita pelo Senhor Secretário de Estado das Vias de Comunicação, a aprovação deste Plano revestia-se *"da maior importância para se cumprir o objectivo de, em 1995, o País poder dispor de toda a (...) Rede Complementar definida no PRN (...)"*.

- A preocupação de diminuir as assimetrias entre o interior e o litoral, em termos de acessibilidade evidenciada no PMLP, não se concretizou, uma vez que se deslocou a prioridade de intervenção, em termos territoriais, do interior para o litoral.

- A previsão de conclusão de 99% dos IC até 31/12/94 não foi cumprida.

- No IC 17 verifica-se o maior número de obras com atraso na conclusão.

- Os objectivos definidos para a execução do PRN (mas não alcançados) foram reequacionados e incluídos como *"novos objectivos"* em PMP.

5.3.2.2.2.6 – PIDDAC

- A plurianualidade apresentada no Mapa XI é mais um registo dos compromissos assumidos do que uma previsão plurianual das despesas a realizar no quadro dos projectos (em curso ou novos) incluídos em PIDDAC.

  Verifica-se que a distribuição plurianual da despesa aparece apenas para efeito de inscrição no PIDDAC, não dependendo de uma programação financeira rigorosa.

- Cada programa, embora possuindo a enumeração dos projectos e das dotações que lhe estão adstritas, revela-se como um mero exercício de programação, o qual durante a execução será ou não seguido em função das condicionantes globais das actividades programadas, sua temporalização e concretização.

  Não é de estranhar, portanto, o facto, evidenciado ao nível dos projectos incluídos no *Programa Modernização da Rede Complementar* (MRC), de possuírem uma determinada programação (dotação inicial) e durante a execução se verificarem transferências inter e intra projectos significativas, de algum modo descaracterizadoras das programações apresentadas pelos Governos à AR e por esta aprovados em sede de Orçamento de Estado.

- Algumas obras apresentaram atrasos significativos em relação à data de lançamento (consignação).

- Revelaram-se atrasos significativos, entre os 34 e os 60 meses, na conclusão de algumas obras.

5.3.2.2.2.7 – Equidade na distribuição territorial

Os distritos de Faro, Porto e Lisboa foram considerados prioritários em termos de investimento.

5.3.2.2.2.8 – Impacto dos investimentos na geografia da acessibilidade

- Registou-se uma melhoria muito significativa na acessibilidade global.

- As áreas metropolitanas de Lisboa e Porto e a faixa litoral em geral são as áreas do País onde a acessibilidade é superior, mantendo-se um desequilíbrio regional expressivo.

- Observou-se, segundo o indicador da variação total do potencial demográfico entre 1985 e 1997, que foram agravadas as assimetrias regionais entre o litoral e as regiões de maior interioridade, essencialmente durante a execução do II Quadro Comunitário de Apoio.

5.3.2.2.2.9 – Os custos da nova acessibilidade

- Os distritos que tiveram custos unitários superiores à média nacional foram Lisboa, Faro, Porto, Viseu e Castelo Branco.

- Os distritos onde foi menos oneroso para o Estado melhorar a acessibilidade em 1 Km/hora foram Beja, Braga e Évora.

- O distrito que registou valores mais elevados, no que respeita aos custos unitários de construção, foi Lisboa e os distritos em que, em média, foi mais barato construir foram Beja e Portalegre.

5.3.2.2.2.10 – Sinistralidade rodoviária e programação de investimentos na JAE

- De acordo com os documentos fornecidos pela JAE, não foram elaborados, no período de 1985 a 1996, estudos que permitissem de uma forma objectiva avaliar quais os troços críticos em termos de sinistralidade rodoviária, bem como identificar as prioridades de intervenção ao nível da beneficiação ou da substituição das infra-estruturas de transporte rodoviário.

- Apenas em 1996 foi elaborado um primeiro estudo sobre sinistralidade rodoviária (para o período entre 1993 e 1995) cujo principal objectivo consistiu na identificação de "pontos negros", bem como de zonas de intervenção prioritária.

5.3.2.2.2.11 – Sinalização rodoviária

- A JAE desenvolveu esforço técnico no sentido da normalização e identificação de problemas de sinalização rodoviária.

Em 1998, celebrou um protocolo com o Automóvel Clube de Portugal, visando especificamente a melhoria destas sinalização.

5.3.2.2.2.12. Qualidade cartográfica

- A cartografia disponibilizada apresentou alguns problemas relacionados com a sua qualidade e coerência em relação a documentos de referência, como é o caso da cartografia do Instituto Português de Cartografia e Cadastro (IPCC).

5.3.2.2.2.13 – Situações específicas ao nível das obras analisadas

- Na análise dos processos das obras verificou-se que a Comissão de Apreciação de Propostas não fez sempre uma apreciação exaustiva e fundamentada de todas as propostas admitidas a

concurso, nem teve em consideração todos os factores do critério de adjudicação previamente fixados no Programa de Concurso, limitando-se, em regra, a analisar, sucintamente e só, as propostas que apresentavam valores mais baixos. Observou-se, assim, uma insuficiente fundamentação do acto de adjudicação das empreitadas.

- Verificou-se na análise documental que os Itinerários que se situam na vizinhança de zonas urbanas não possuem projectos de obras onde estejam devidamente identificados o tipo de trabalhos de infra-estruturas de subsolo, os quais acabam por constituir um entrave à progressão normal dos trabalhos, para além de acarretarem acréscimos de custo significativos e geralmente não previstos.

- Detectou-se que algumas obras tiveram trabalhos a mais e a menos dispensados de contrato escrito, nos termos de cláusulas apostas nos respectivos Cadernos de Encargos que dispensam tal formalidade quando o valor dos trabalhos não ultrapassa 10 % do valor da adjudicação.

- Verificou-se que, através dos trabalhos a mais, são adoptadas soluções diferentes das postas a concurso e resultantes do respectivo projecto.

- Apuraram-se grandes desvios entre o preço final da construção e o valor-base do concurso, resultantes essencialmente das alterações introduzidas no projecto ou do próprio alargamento do seu âmbito.

Na documentação analisada não se encontrou um princípio orientador que ajude a tomar as decisões correctas no domínio das terraplanagens e da drenagem.

- No que se refere à pavimentação, observou-se frequentemente a necessidade de se promover alterações ao projecto, o que revela pouca profundidade na revisão do projecto ou desrespeito pelo projecto aprovado.

- Observou-se que as obras são adjudicadas sem os processos de expropriações se encontrarem concluídos ou em fase de conclusão, originando sobretudo quebras no ritmo dos trabalhos, dilação de prazos e custos adicionais.

- A abertura de concurso para a construção de uma obra deve assentar sempre sobre o projecto de execução. Nas obras auditadas observou-se porém:
  - A abertura de concursos sem projectos de execução aprovados;
  - A insuficiência generalizada da componente geotécnica e de impacto ambiental dos projectos;
  - A falta de rigor da maioria dos projectos, por não considerarem as condições reais no terreno;
  - A falta de qualidade técnica, a nível de concepção e dimensionamento, de muitos projectos;
  - A facilidade com que, já em obra, se procede a alterações de vulto ao projecto aprovado.

5.3.2.2.2.14 – Principais desvios nos custos das obras

- Foram detectadas 7 obras cujos desvios, relativamente ao valor de adjudicação, foram superiores ao desvio padrão em relação à média e se situam entre 175% e 351%.

- Por projecto, verificou-se que, em média, os IC 2, 4, e 17 foram os Itinerários onde o custo total das obras mais se afastou do valor de adjudicação, com valores superiores a 160%, 115% e 80%, respectivamente.

5.3.2.3 – Audição dos Responsáveis

No exercício do princípio do contraditório, nos termos do nº 3 do artº 87 da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, o relato de auditoria para os efeitos previstos no artº 13º da Lei nº 98/97, foi enviado às seguintes entidades:

- Direcção-Geral do Orçamento – 14ª Delegação (DGO)
- Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP)
- Gabinete de Coordenação dos Investimentos (GCI)
- Junta Autónoma das Estradas (JAE)
- Ministro do Equipamento, de Planeamento e da Administração do Território (MEPAT)

Não foram recebidas respostas do GCI e do MEPAT

A JAE respondeu ao contraditório no ofício nº 1341 e a resposta limitou-se, no essencial, a tecer considerações gerais sobre a actividade deste Organismo nos anos envolvidos pela auditoria.

Especificamente sobre o relatório do Tribunal de Contas acrescenta que se inscreve

> *"no tipo de apreciações e críticas que a JAE sempre valorizou com vista à melhoria progressiva dos seus comportamentos e a que, no actual momento – transformação num conjunto de três Institutos já aprovado em Conselho de Ministros – se dará particular relevância na reorganização dos Serviços ".*

Considera ainda que no período em análise

> *" ocorreram diversas alterações normativas: aumento de carga de veículos, normas de sinalização, estudos de impacte ambiental, novo código de Expropriações, novas regras de aplicação de fundos comunitários, etc. ".*

Refere ainda que

> *" o PRN e o Plano a Médio e Longo Prazo são concretizados através dos PIDDAC anuais que têm que ser encarados como as suas "revisões anuais". Um estudo à posteriori do PRN devia encará-lo como colecção de PIDDAC executados. ".*

Por fim considera que

> *" A análise do Tribunal de Contas pode contribuir para a alteração do quadro legal e práticas nacionais de elaboração dos PIDDAC sem que cada obra aprovada tenha financiamento garantido, e não alterável, em anos sucessivos, o que muito beneficiaria uma instituição como a Junta cujas obras públicas se prolongam por vários anos. ".*

Relativamente à resposta do Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP) a coberto do ofício nº 455 é alegado que

> *" De facto de acordo com o estabelecido nos artigos 2º, alínea f) e 7ª alínea d) do Decreto-Lei nº 4/95 de 17/01, compete ao DPP proceder ao acompanhamento da execução financeira e física e à avaliação dos programas e projectos da Administração Central. ".*

Refere ainda que apesar de o Departamento ter desenvolvido

> *" esforços no sentido de executar cabalmente as suas competências designadamente solicitando às entidades responsáveis pela execução do PIDDAC em cada Ministério informação, por projecto, sobre a componente física e financeira, quer no âmbito da programação inicial quer no que se refere à execução anual ... "*

tem enfrentado sérias dificuldades nesta matéria, por que recebem essencialmente relatórios de execução financeira que raramente apresentam indicadores de execução física e

> *" Por outro lado, o quadro do DPP não dispõe de recursos humanos com formação específica em áreas relacionadas com acompanhamento de obras; esta tarefa só seria efectivamente executada por recurso a equipas com experiência nestas áreas através da aquisição de serviços, o que é incomportável no âmbito das actuais disponibilidades orçamentais deste Departamento".*

Informa ainda que está em vias de conclusão o sistema de informação do PIDDAC que permitirá ao Departamento dispor de uma base de dados estruturada por programas, projectos e subprojectos.

Contudo, segundo frisam o funcionamento em pleno deste sistema, só será possível, com o envolvimento de todas as entidades responsáveis pelo PIDDAC através da ligação "*on line*" a todos os Ministérios para transferências de toda a informação necessária à base de dados.

No que concerne à resposta da 14ª Delegação – (PIDDAC) da Direcção-Geral do Orçamento através do ofício 1032 é referido que não se oferece a esta Delegação tecer quaisquer considerações relativamente ao teor das conclusões e recomendações formuladas no relatório.

Em conformidade com o disposto no art.º 13.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e art.º 24.º, n.º 4, da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro e a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório, as respostas dos auditados constam integralmente do apêndice do respectivo relatório de auditoria aprovado pela 2ª Secção.

VI – SUBSÍDIOS, CRÉDITOS E OUTRAS FORMAS DE APOIO CONCEDIDOS PELO ESTADO

6.1 – Concessão de apoios não reembolsáveis

6.1.1 – Enquadramento

Os apoios não reembolsáveis concedidos directamente pelo Estado, isto é, pagos pelos serviços integrados na administração directa do Estado (serviços simples ou com autonomia apenas administrativa), totalizaram, em 1997, o montante de 209,2 milhões de contos.

Para esses serviços, cujas despesas estão especificadas na Conta, os apoios incluem as rubricas do agrupamento económico 05 – "Subsídios" (a "empresas" e "instituições de crédito") e também algumas rubricas dos agrupamentos económicos 04 – "Transferências correntes" (para "instituições particulares" e "famílias/particulares") e 08 – "Transferências de capital" (para "empresas", "instituições particulares" e "famílias/particulares")[1].

No quadro seguinte indica-se a distribuição desses apoios, por sector institucional (excluindo os apoios ao sector público administrativo e as "transferências para o exterior"):

[1] De acordo com o "Novo Esquema de Classificação Económica das Despesas Públicas" (Ministério das Finanças, 1988):

- Nas "Transferências", correntes ou de capital, contabilizam-se as importâncias entregues a organismos ou entidades, para financiar as suas despesas, sem que tal implique, por parte das unidades recebedoras, qualquer contraprestação directa para com o organismo dador;

- Embora com a natureza de transferências correntes, essa publicação considera que os subsídios têm características especiais, sob o aspecto económico, pelo que recomenda uma identificação à parte daquelas. Assim, "(...) consideram-se "Subsídios" os fluxos financeiros não reembolsáveis do Estado para empresas públicas, equiparadas ou participadas, destinados ao seu equilíbrio financeiro e à garantia, relativamente ao produto da sua actividade, de níveis de preços inferiores aos respectivos custos de produção". Aquela publicação dá como exemplos, os apoios financeiros à C.P. as compensações financeiras a empresas de transporte público de passageiros, as indemnizações compensatórias às empresas de comunicação social, as bonificações de juros e outras subvenções com objectivos análogos.

O classificador criou apenas rubricas para "Subsídios" a empresas, públicas ou não, e, inversamente, em "Transferências Correntes" não foram criadas rubricas de transferências para empresas. Note-se também que, por essa definição de "Subsídios", não existem subsídios "de capital", isto é, destinados a financiar despesas de capital realizadas pelos beneficiários, pelo que tais apoios se incluem em "Transferências de Capital".

Relativamente a "Transferências (correntes e de capital) para Instituições Particulares", registam as transferências para instituições particulares que exercem a sua actividade nas áreas da solidadariedade social, educação, cultura ou outras, as transferências para fundações públicas (como a Fundação das Descobertas e a Fundação de S. Carlos) e as transferências para organizações económicas que não têm a forma de sociedades comerciais (por exemplo, as cooperativas).

Apoios directos do Estado – por sectores institucionais

(em contos)

Rubricas de Cl. Económica	05 – "Subsídios"	04 - "Transfer. correntes"	08 – "Transfer. de capital"	Total	%
Empresas públicas(*)	37 513 217		23 998 019	61 511 236	29,4
Empresas privadas	1 717 561		4 226 544	5 944 105	2,9
Instituições monetárias públicas(*)	51 880 466		-	51 880 466	24,8
Empresas individuais	30 355		-	30 355	...
Instituições Particulares		69 542 940	6 881 316	76 424 256	36,5
Famílias/Particulares		13 348 636	59 795	13 408 431	6,4
Total	**91 141 599**	**82 891 576**	**35 165 674**	**209 198 849**	**100**
(%)	**(43,6)**	**(39,6)**	**(16,8)**	**(100)**	

(*) públicas, equiparadas ou participadas

Como se verifica pelo quadro, os apoios com a classificação económica 05 – "Subsídios" totalizaram 91,1 milhões de contos (43,6% dos apoios concedidos directamente pelo Estado).

Desses "Subsídios", 51,9 milhões de contos, correspondem a "instituições de crédito públicas, equiparadas ou participadas" e referem-se a bonificações de juros (51,6 milhões de contos) e compensação de juros (0,3 milhões de contos). Atendendo a que, das bonificações, 50,9 milhões de contos se referem a bonificações de juros de empréstimos para aquisição e remodelação de habitação própria, conclui-se que os beneficiários finais desses subsídios são, essencialmente, as "famílias/particulares". Por outro lado, exprimindo essa classificação económica a natureza das instituições de crédito recebedoras (e não os beneficiários finais), refira-se que essas bonificações de juros são pagas também a instituições de crédito privadas, pelo que é incorrecta a classificação da totalidade dessa despesa orçamental como "subsídios a instituições de crédito públicas, equiparadas ou participadas".

Em relação aos restantes valores do quadro acima, e antes de uma breve caracterização, indica-se no quadro seguinte, a atribuição desses apoios, por Ministério, agrupando as diferentes rubricas de classificação económica.

Como se observa nesse quadro, o Ministério das Finanças concentra 97,2% dos "Subsídios" (88,6 milhões de contos) e que respeitam às referidas bonificações e compensações de juros, e a 36,7 milhões de contos relativos de apoios a "empresas públicas" dos sectores da comunicação social, transportes, construção naval e siderurgia e carvão. Estes apoios foram pagos pela Direcção-Geral do Tesouro, através das dotações do Cap.º 60 – "Despesas Excepcionais".

No total dos "Subsídios", os Encargos Gerais da Nação representam 1,7% (1,5 milhões de contos), que resultam essencialmente dos apoios concedidos pelo Instituto da Comunição Social no âmbito do porte pago a "empresas públicas, equiparadas ou participadas" (776

milhares de contos) e de apoios à comunicação social – "empresas privadas" (493 milhares de contos)

Apoios directos do Estado - por Ministérios

(em contos)

Ministérios	05 – "Subsídios"		04 – "Transferências Correntes"		08 – "Transferências de Capital"		Total	
	Em valor	%	Em valor	%	Em valor	%	Em valor	%
Encargos Gerais da Nação	1 516 062	1,7	4 874 661	5,9	793 566	2,3	7 184 289	3,4
Defesa Nacional	146 290	0,2	2 016 361	2,4	-	-	2 162 651	1,0
Negócios Estrangeiros	-	-	410 582	0,5	-	-	410 582	0,2
Finanças	88 568 920	97,2	9 019 361	10,9	-	-	97 588 281	46,6
Administração Interna	-	-	2 485 024	3,0	262 199	0,7	2 747 223	1,3
MEPAT	-	-	204 739	0,2	32 113 271	91,3	32 318 010	15,4
Justiça	-	-	776 173	0,9	-	-	776 173	0,4
Economia	-	-	536 189	0,6	-	-	536 189	0,3
Agricultura	790 317	0,9	1 030 860	1,2	473 002	1,3	2 294 179	1,1
Educação	-	-	56 823 285	68,6	284 107	0,8	57 107 392	27,3
Saúde	-	-	7 600	...	-	-	7 600	...
Qualificação e Emprego	-	-	96 320	0,1	-	-	96 320	...
Solidariedade e Seg. Social	-	-	388 529	0,5	-	-	388 529	0,2
Ambiente	-	-	582 416	0,7	19 844	0,1	602 260	0,3
Cultura	91 510	0,1	3 614 719	4,4	1 219 685	3,5	4 925 914	2,4
Ciência e Tecnologia	28 500	0,0	24 757	...	-	-	53 257	...
Total	**91 141 599**	**100,0**	**82 891 576**	**100,0**	**35 165 674**	**100,0**	**209 198 849**	**100,0**

Em "Subsídios" a "empresas privadas" destacam-se também os apoios pagos pelo orçamento do Ministério da Agricultura, pela Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura no âmbito de dois programas: "Melhoria da Qualidade e Valorização dos Produtos da Pesca" e "Desenvolvimento da Aquicultura" e que totalizam 749 milhares de contos. Em "Transferencias de capital para empresas privadas", o programa desta Direcção-Geral "Racionalização da exploração pesqueira" regista o montante de 313 milhares de contos.

Relativamente a "Transferências de capital", como se verifica pelo quadro, 91,3% do valor total respeitam ao MEPAT (32,1 milhões de contos), correspondendo 23,9 milhões de contos a "transferências para empresas públicas" e 3,8 milhões de contos de "transferências para empresas privadas". Estes apoios foram pagos essencialmente através de dotações orçamentais do Gabinete Coordenador dos Investimentos e da Direcção-Geral dos Transportes Terrestres, maioritariamente inscritas no Cap.º 50 – Investimentos do Plano, em vários programas relativos aos sectores dos transportes. Neste Ministério e com a classificação económica "transferências de capital para empresas privadas", também a ex-Direcção-Geral de Portos Navegação e Transportes Marítimos concedeu apoios no âmbito do programa "Apoios à Marinha de Comércio Nacional".

No quadro seguinte resumem-se os apoios directos do Estado a "empresas" e "instituições de crédito".

Apoios directos do Estado a empresas e instituições de crédito

(em contos)

A – Empresas púbicas		**61 511 236**	**C – Empresas Privadas**		**5 944 105**
05 – "Subsídios"		***37 513 217***	***05 – "Subsídios"***		***1 717 561***
Ministério das Finanças			**Ministério da Agricultura**		
Comunicação social	12 750 000		Melhoria. Qualidade Prod. Pesca	568 800	
Transportes aéreos	7 850 000		Desenvolvimento da Aquicultura	180 560	
Transportes rodoviários	6 738 900		Outros	11 601	760 961
Transportes ferroviários	5 800 000		**Encargos Gerais da Nação**		
Construção naval	1 558 712	a)	Apoios à Comunicação Social	494 350	
Transportes marítimos e fluviais	1 050 000		Recuperação Património Histórico	80 600	
Siderurgia e Carvão	926 255	36 673 867	Outros	100 762	675 712
Encargos Gerais da Nação			**Ministério da Defesa**		
Porte pago	776 000		Lei de programação militar	146 290	146 290
Outros	63 350	839 350	**Ministério da Cultura**		
08 – "Transferências de capital"		***23 998 019***	Promoção do livro	54 240	
			Instituto de Artes Cénicas	37 270	91 510
MEPAT			**M. Ciência e Tecnologia**	28 500	28 500
Rede ferroviária	20 975 560		**Ministério das Finanças**		
Metro do Porto	1 050 000		Construção naval	14 588	14 588
Metro de Lisboa	540 500		***08 – "Transferências de capital"***		***4 226 544***
Metros de Superfície	135 000				
Transp. Públic. - áreas metropoli.	762 000		**MEPAT**		
Estudo/desenv. sist. transportes	94 227		Melhor. Ambi. Transp. Púb. Rodov.	2 367 300	
Outros apoios a EP's–transportes	34 232		Outros apoios – Transp. Terrestres	842 196	
Aeroporto de Porto Santo	260 000		Apoio Marinha de Comérc. Nacion.	375 000	
Museu Ferroviário	50 000	23 901 519	Estudo/Desenv. Sist. de Transportes	120 279	
Ministério da Cultura			Transp. Públicos - áreas metropolit.	80 000	3 784 775
"Mosaico"– Desenv. Bases Dados	62 500		**Ministério da Agricultura**		
Promoção do Livro	20 000	82 500	Racional. da Exploraç. Pesqueira	312 740	
Ministério da Agricultura			Outros	102 329	415 069
			Ministério da Cultura		
Melhoria Valoriz. Prod. Pesca	14 000	14 000	Apoio à profissionaliz. nas artes	26 700	26 700
B – Inst. Monet. Púb. Equip. ou Particip.		**51 880 466**	**D - Empresas Individuais**		**30 355**
05 - "Subsídios"		***51 880 466***	***05 – "Subsídios"***		***30 355***
Ministério das Finanças			**Ministério da Agricultura**		
Bonificação de juros	51 565 122	b)	Viabilização de empresas leiteiras	29 355	29 355
Compensação de juros	315 344	51 880 466	**Encargos Gerais da Nação**	1 000	1 000
TOTAL (Empresas Públicas e Inst. de Crédito)		**113 391 702**	**TOTAL (Empresas Privadas e Individuais)**		**974 460**

a) Inclui 778.884 contos, resultante da transferência do saldo da dotação orçamental para a conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/97" (Cfr. ponto 6.6);

b) Inclui 428.393 contos resultante da transferência para a conta de operações de tesouraria referida em *(a).*

Relativamente às "Transferências", correntes e de capital, para "instituições particulares" e famílias/particulares", resumem-se no quadro seguinte os valores mais importantes, constantes da Conta:

Apoios directos do Estado – a "instituições particulares" e a "famílias/particulares"

04 – "Transferências correntes"	08 – "Transferências de capital"
Ministério da Educação	
56,8 milhões de contos, dos quais 52,4 milhões de contos despendidos pelas Direcções Regionais (nomeadamente com o apoio sócio-educativo) e pelos Departamentos de Educação Básica e do Ensino Secundário	**284,1 milhares contos:** - Deptº Ens. Sec (Ensino Profissional): 209 mil contos - Deptº de Prospectivas e Planeamento (Tecnologia de Informação na Escola): 75 mil contos, dos quais 57 mil contos para "famílias/particulares"
Ministério das Finanças	
9,0 milhões de contos, dos quais 8,7 milhões de contos relativos ao Incentivo ao Arrendamento Jovem	
Encargos Gerais da Nação	
4,9 milhões de contos, dos quais 4,2 milhões de contos despendidos pelo Instituto Português da Juventude e 0,5 milhões de contos relativos ao "Projecto Vida"	**793,3 milhares de contos,** de apoios concedidos pelo Instituto Português da Juventude, essencialmente através de programas inscritos no Cap.º 50 –"Investimentos do Plano"
Ministério da Cultura	
3,6 milhões de contos, dos quais 1.460 milhares de contos de verbas transferidas para a Fundação das Descobertas, 1.115 milhares de contos de verbas transferidas para a Fundação de S. Carlos e 338 milhares de contos de apoios concedidos pelo Instituto de Artes Cénicas	**1,1 milhões de contos,** respeitando essencialmente a apoios concedidos pelo Instituto das Artes Cénicas por vários programas do Cap.º 50 (780 milhares de contos), e a transferências para a Fundação das Descobertas (282 milhares de contos)
MEPAT	
	4,4 milhões de contos, respeitando essencialmente a apoios atribuídos pela D.G. de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano através de dois programas do Cap.º 50: - Equipamento Urbano de Utilização Colectiva (2.865 milhares de contos) e - Equipamento Religioso (1.549 milhares de contos)
Ministério da Administração Interna:	
2,5 milhões de contos, respeitando essencialmente a apoios concedidos pelos Governos Civis	**262 milhares de contos** (Idem)
Ministério da Defesa Nacional	
2,0 milhões de contos, dos quais 753 milhares de contos respeitantes a transferências para a Cruz Vermelha Portuguesa, 356 milhares de contos identificados como despesas de Investigação&Desenvolvimento e 330 milhares de contos relativos a transferências para as Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento	

No que se refere aos apoios concedidos pelos serviços e fundos autónomos (FSA) cujos resumos das "contas de gerência" constam em anexo à Conta[2], os apoios pagos em 1997 totalizaram 447,5 milhões de contos, como evidencia o quadro seguinte, por sectores institucionais[3].

Apoios concedidos pelos Fundos e Serviços Autónomos – por sectores institucionais

(em contos)

Rubricas de Cl. Económica	05 – "Subsídios"	04 - "Transfer. correntes"	08 – "Transfer. de capital"	Total	%
Empresas públicas(*)	3 234 571		9 158 938	12 393 509	2,8
Empresas privadas	59 162 571		138 473 086	197 635 657	44,2
Instituições monetárias públicas(*)	41 793			41 793	...
Outras instituições de crédito	26 049			26 049	...
Empresas de seguro públicas(*)	6 723			6 723	...
Empresas individuais	70 186 787		4 091 892	74 278 679	16,6
Instituições Particulares		50 114 818	22 939 710	73 054 528	16,3
Famílias/Particulares		34 943 713	55 149 821	90 093 534	20,1
Total	**132 658 494**	**85 058 531**	**229 813 447**	**447 497 700**	**100,0**
(%)	**(29,6)**	**(19,0)**	**(51,4)**	**(100)**	

(*) públicas, equiparadas ou participadas
Fonte: Vol. I da Conta, Mapa II-12 – "Despesas globais dos FSA segundo a classificação económica"

Os apoios concedidos pelos FSA foram financiados por:

- verbas orçamentais (inscritas no Orçamento do Estado como "Transferências", correntes ou de capital, para os respectivos FSAs);
- verbas do Orçamento da Segurança Social – em especial no que se refere aos apoios concedidos pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional;
- verbas comunitárias – nomeadamente dos Fundos Estruturais e do FEOGA-Garantia;
- e, relativamente aos apoios atribuídos por alguns FSA, verbas com origem nas suas receitas próprias.

No quadro seguinte, indicam-se os apoios concedidos por cada FSA, de acordo com o resumo da sua "contas de gerência", anexo à Conta. Refira-se que, dada a forma como nesses mapas são agregadas as rubricas de classificação económica, não foi possível individualizar:

- no agrupamento económico 04 – "Transferências correntes", as verbas referentes ao subagrupamento económico 04.04 – "Transferências correntes para o exterior" e que totaliza 7.700.372 contos;

[2] Mapas de "Discriminação das receitas e despesas por agrupamentos económicos e de outros movimentos incluídos nas contas de gerência de 1997 – Subsector Fundos e Serviços Autónomos".

[3] Foram excluídos os valores relativos à Caixa Geral de Aposentações e que totalizam 654.966.789 contos, de pensões de aposentação, sobrevivência, outros subsídios e prestações familiares.

- no agrupamento económico 08 – "Transferências de capital", o agrupamento económico 08.07 – "Transferências de capital para o exterior" e que representa 57.268 contos.

Apoios concedidos por Fundos e Serviços Autónomos (inclui "transferências para o exterior")

(em contos)

Serviços e Fundos Autónomos	05 – "Subsídios"		04-"Transf. Correntes"		08–"Transf. de Capital		Total	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Encargos Gerais da Nação			**7 915 763**	**8,5**	**962 099**	**0,4**	**8 877 862**	**1,9**
Instituto do Desporto – INDESP			7 892 570	8,5	962 099	0,4	8 854 669	1,9
Outros			23 193	...			23 193	...
Defesa Nacional			**884 299**	**1,0**			**884 299**	**0,2**
Inst. Acção Social das F.A.			556 912	0,6			556 912	0,1
Oficinas Gerais Fardam. e Equipa.			326 513	0,4			326 513	0,1
Outros			874	...			874	...
Min. Negócios Estrangeiros			**1 621 764**	**1,7**			**1 621 764**	**0,4**
Instituto Camões			1 033 451	1,1			1 033 451	0,2
Fundo p/ as Relações Internacion.			588 313	0,6			588 313	0,1
Finanças	**329 481**	**0,2**	**2 830**	...			**332 311**	**0,1**
Fundo p/ a Reconstru. do Chiado	329 481	0,2					329 481	0,1
Comissão Merca. Valor. Mobiliári.			2 830	...			2 830	...
Administração Interna			**6 241 244**	**6,7**	**2 072 792**	**0,9**	**8 314 036**	**1,8**
Serviço Nacional de Bombeiros			5 811 749	6,3	2 072 792	0,9	7 884 541	1,7
Serviços Sociais da GNR			296 769	0,3			296 769	0,1
Serviços Sociais da PSP			129 270	0,1			129 270	...
Outros			3 456	...			3 456	...
MEPAT	**3 205 463**	**2,4**	**860 124**	**0,9**	**5 980 946**	**2,6**	**10 046 533**	**2,2**
DGDR					3 653 303	1,6	3 653 303	0,8
CCR do Algarve					731	...	731	...
Instituto Nacional de Habitação	705 463	0,5					705 463	0,2
Administração do Porto de Lisboa	2 500 000	1,9	254 299	0,3			2 754 299	0,6
IGAPHE			5 145	...	2 326 912	1,0	2 332 057	0,5
Outras Admin. e Juntas Portuárias			339 731	0,4			339 731	0,1
Junta Autónoma de Estradas			94 636	0,1			94 636	...
Lab. Nac. de Engenharia Civil			65 017	0,1			65 017	...
Outros			101 296	0,1			101 296	...
Justiça			**819 389**	**0,9**			**819 389**	**0,2**
Instituto de Reinserção Social			463 763	0,5			463 763	0,1
Cofre Geral dos Tribunais			317 022	0,3			317 022	0,1
Outros			38 604	...			38 604	...
Economia	**6 031 620**	**4,5**	**4 715 386**	**5,1**	**101 258 238**	**44,1**	**112 005 244**	**24,6**
IAPMEI	263 112	0,2			92 896 415	40,4	93 159 527	20,5
ICEP	5 013 281	3,8	4 151 685	4,5	2 132 958	0,9	11 297 924	2,5
Fundo Turismo	754 739	0,6			6 207 751	2,7	6 962 490	1,5
INETI	488	0,0	464 380	0,5	21 114	···	485 982	0,1
Outros			99 321	0,1			99 321	...

Agricultura	**120 569 958**	**90,9**	**13 155 880**	**14,2**	**102 977 902**	**44,8**	**236 703 740**	**52,0**
IFADAP	3 666 933	2,8	12 646 736	13,6	92 107 926	40,1	108 421 595	23,8
INGA	116 903 025	88,1			10 869 976	4,7	127 773 001	28,1
INIA			367 082	0,4			367 082	0,1
Inst. da Vinha e do Vinho			138 839	0,1			138 839	...
Inst. do Vinho do Porto			3 223	...			3 223	...
Educação	**140**	...	**9 426 092**	**10,2**	**40 287**	...	**9 466 519**	**2,1**
Serv. Acção Social Ens. Superior			5 913 760	6,4	21 934	...	5 935 694	1,3
Estabel. Ensino Superior	140	...	3 445 303	3,7	18 353	...	3 463 796	0,8
Outros			67 029	0,1			67 029	...
Saúde			8 557 459	9,2	157	...	8 557 616	1,9
Inst. Gest. Inf. Financ. M. Saúde			8 430 000	9,1			8 430 000	1,9
Instituto Nac. Emergência Médica			127 459	0,1	157	...	127 616	...
Qualificação e Emprego	**4 464**		**23 290 747**	**25,1**	**15 226 920**	**6,6**	**38 522 131**	**8,5**
Inst. Emprego e Formaç. Profissio.			21 681 931	23,4	14 995 852	6,5	36 677 783	8,1
Centros de Formação	4 464		1 608 816	1,7	231 068	0,1	1 844 348	0,4
Solidariedade e Seg. Social			**5 174**	...			**5 174**	...
Ambiente								
Inst. Conservação da Natureza			**159 110**	**0,2**			**159 110**	...
Cultura	**1 529 650**	**1,2**	**2 561 069**	**2,8**	**688 421**	**0,3**	**4 779 140**	**1,0**
Fundo de Fomento Cultural	37 140	...	2 055 902	2,2			2 093 042	0,5
Delegações Regionais da Cultura			156 194	0,2	41 760	0,0	197 954	...
Inst. Port. Patri. Arquit. e Arqueol.			272 523	0,3	486 083	0,2	758 606	0,2
Inst. Port. Arte Cinema. e Audiovi.	1 492 510	1,1	71 950	0,1	160 578	0,1	1 725 038	0,4
Cinemateca – Museu do Cinema			4 500	0,0			4 500	...
Ciência e Tecnologia	**987 718**	**0,7**	**12 542 573**	**13,5**	**662 953**	**0,3**	**14 193 244**	**3,1**
Junta Nac. Invest. Cient. e Tecno.	385 501	0,3	5 900 598	6,4	476 773	0,2	6 762 872	1,5
Instituto Tecnológico e Nuclear			29 298	0,0	413	...	29 711	...
Fundação p/ Ciência e Tecnologia	602 217	0,5	6 574 677	7,1	185 767	0,1	7 362 661	1,6
Inst. Inv. Cient. e Tropical			38 000	...			38 000	...
Total (inclui "Transf./Exterior")	**132 658 494**	**100**	**92 758 903**	**100**	**229 870 715**	**100**	**455 288 112**	**100**
"Transferências para o Exterior"			- 7 700 372		- 57 268		- 7 757 640	
Total	**132 658 494**		**85 058 531**		**229 813 447**		**447 530 472**	

Como evidencia o quadro anterior, em resultado essencialmente dos apoios financiados ou co-financiados pela União Europeia, os apoios estão concentrados nos FSA tutelados pelo Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (236,7 milhões de contos, representando 52,0% do total dos apoios) e pelo Ministério da Economia (112,0 milhões de contos, i. é, 24,6% dos apoios). O INGA (127,8 milhões de contos), o IFADAP (108,4 milhões de contos), o IAPMEI (93,1 milhões de contos), o IEFP (36,7 milhões de contos) e o ICEP (11,3 milhões de contos), constituem os fundos e serviços autónomos com maior montante de apoios pagos, representando no seu conjunto 82,9% desses apoios (377,3 milhões de contos).

Adicionando os apoios concedidos directamente pelo Estado e os apoios concedidos através dos FSA, o total eleva-se a 656,7 milhões de contos, com a seguinte distribuição:

Apoios concedidos directamente pelo Estado e pelos FSA – por sectores institucionais

(em contos)

Rubricas de Cl. Económica	05 – "Subsídios"	04 - "Transfer. correntes"	08 – "Transfer. de capital"	Total	%
Empresas públicas (*)	40 747 789		33 156 956	73 904 745	11,2
Empresas privadas	60 880 132		142 699 630	203 579 762	31,0
Instituições monetárias públicas (*)	51 922 258			51 922 258	7,9
Outras instituições de crédito	26 049			26 049	...
Empresas de seguro públicas (*)	6 723			6 723	...
Empresas individuais	70 217 142		4 091 892	74 309 034	11,3
Instituições Particulares		119 657 758	29 821 026	149 478 784	22,8
Famílias/Particulares		48 292 349	55 209 616	103 501 965	15,8
Total	**223 800 093**	**167 950 107**	**264 979 120**	**656 729 320**	**100**
(%)	**(34,1)**	**(25,6)**	**(40,3)**	**(100)**	

(*) públicas, equiparadas ou participadas

6.1.2 – Âmbito da verificação

No âmbito da análise dos apoios concedidos directamente pelo Estado ou através de fundos e serviços autónomos, foram objecto de auditoria os seguintes domínios:

- Apoios concedidos pela Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura, no âmbito do programa "Apoio à Melhoria, Qualidade e Valorização dos Produtos da Pesca", estando as respectivas dotações inscritas no Cap.º 50 – "Investimentos do Plano", sob as classificações económicas 05.01.02 – "Subsídios" e 08.01.02 – "Transferências de capital", para empresas privadas;
- Apoios concedidos pela Direcção-Geral dos Transportes Terrestres, no âmbito do programa "Melhoria do Impacto Ambiental nos Transportes Públicos Rodoviários", cujas dotações estão também inscritas no Cap.º 50, com a classificação económica 08.01.02 – "Transferências de capital para empresas privadas";
- Apoios concedidos no âmbito das "Medidas de Acompanhamento (Complementares) da Reforma da PAC", co-financiados pelo FEOGA-Garantia e pagos pelo IFADAP. As dotações orçamentais para o co-financiamento desses apoios têm no Cap.º 50 a Cl. Ec. 04.01.03 e 08.02.03, respectivamente, "Transferências correntes" e "Transferências de capital" para o Instituto;
- Apoios concedidos pela ex-Direcção-Geral de Portos Navegação e Transportes Marítimos no âmbito do programa "Apoios à Marinha de Comércio Nacional". No Cap.º 50 esses apoios têm a classificação económica 04.02.01 – "Transferências correntes para Instituições Particulares"; 04.03.01 – "Transferências correntes para Famílias/Particulares" e 08.01.02 – "Transferências de capital para empresas privadas".

Foram também objecto de verificação as "Despesas Excepcionais do Ministério das Finanças processadas por conta de "Saldos do Cap.º 60 do OE/97"", pela Direcção-Geral do Tesouro e

pela Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais, tendo a acção sido especificamente orientada para a análise da transferência dos saldos das dotações orçamentais para essa conta de operações de tesouraria e a utilização dessas verbas em 1998.

Estas áreas foram seleccionadas tendo por base os seguintes critérios: expressão financeira, risco inerente à concessão dos apoios aos diversos sectores da actividade económica, extensão da análise a domínios ainda não verificados e análise do grau de acatamento de anteriores recomendações do Tribunal.

A verificação levada a efeito, em relação às áreas acima referidas, consistiu na análise de legalidade, regularidade e correcção económica e financeira da atribuição e pagamento desses apoios, bem como do seu controlo.

Foram ainda objecto de verificação os apoios concedidos (benefícios fiscais) no âmbito da modernização e internacionalização de empresas.

Os resultados dessas auditorias, bem como extractos das respostas das entidades auditadas[4] constam dos pontos seguintes.

6.2 – Apoios concedidos pela Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura no âmbito do programa "Apoio à Melhoria e Valorização dos Produtos da Pesca"

6.2.1 – Enquadramento

O programa "Apoio à Melhoria da Qualidade e Valorização dos Produtos da Pesca", objecto de verificação no âmbito do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1995, tem vindo a ser executado sem que tenha sido definido um quadro regulamentar que estabeleça os seus objectivos, condições de acesso, critério de selecção das candidaturas, natureza das despesas elegíveis e montantes dos apoios, contrariamente à recomendação emitida em sede do referido parecer.

Não obstante a experiência acumulada na sua gestão e o conhecimento do seu âmbito de aplicação pelas entidades beneficiárias, fruto da facilidade de circulação da informação num sector constituído por um número relativamente pequeno e estável de entidades promotoras, possam, de algum modo, atenuar as desvantagens decorrentes da inexistência de regulamento, não pode deixar de ser novamente expressa a recomendação do Tribunal no sentido da DGPA proceder à elaboração de um quadro regulamentar que defina a natureza e os objectivos do programa, as condições de acesso dos promotores e os critérios a observar na atribuição dos apoios, a natureza das despesas elegíveis e os montantes dos apoios a conceder.

Em sede de audição de responsáveis, a DGPA referiu que *"... já concluiu a elaboração do regulamento em falta, devendo o mesmo seguir para publicação nos próximos dias (...)"*

[4] As respostas são integralmente reproduzidas em anexo ao presente Parecer.

Os apoios têm sido destinados a acções que possibilitem a redução dos efeitos da sazonalidade e da irregularidade da produção e comercialização das principais espécies, a regulação do mercado para a defesa do valor comercial do pescado, bem como o estímulo à aquisição de espécies com dificuldades de colocação no mercado. Estas acções têm consistido, genericamente, na aquisição de equipamentos destinados à melhoria dos serviços de apoio das organizações de produtores (OP's), a utilização comum por parte dos produtores de um dado porto/comunidade piscatória, à melhoria das condições de acondicionamento do pescado, ou na realização de investimentos que possibilitem o desenvolvimento de circuitos de comercialização e/ou a implantação de estratégias de verticalização da actividade por parte das OP's.

6.2.2 – Análise da execução

6.2.2.1 – Dotação orçamental e pagamentos efectuados

As dotações orçamentais, em 1997, do programa "Apoio à Melhoria e Valorização dos Produtos da Pesca" constam do quadro seguinte:

Execução orçamental do programa evidenciada na Conta Geral do Estado

(em contos)

Rubricas de classificação económica	Dotação inicial	Alterações orçamentais		Dotação final	Pagamentos efectuados	Taxa de execução
		Reforços	Anulações	(A)	(B)	(B/A)
05.01.02 – Subsídios/Empresas privadas	200 000	a) 368 800		568 800	568 800	100,0%
08.01.01 – Transf. de capital/Empr. públicas, equipar. ou participadas		b) 14 000	-	14 000	14 000	100,0%
08.01.02 – Transf. de capital/ Empresas privadas	300 000	c) 30 000	d) 280 000 e) 14 000	36 000	36 000	100,0%
Total	**500 000**	**412 800**	**294 000**	**618 800**	**618 800**	**100,0%**

a) Reforço autorizado por despachos de 13/10/97 da Subdirectora-Geral do Orçamento (por subdelegação da Secretária do Estado do Orçamento), de 29/09/97 do Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional, e de 01/09/97 do Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, nos termos da al. b) do n.º 2 do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril (Alterações orçamentais da competência do Governo), com contrapartida em anulações de 280.000 contos na rubrica de cl. ec. 08.01.02 do mesmo programa, de 70.000 contos no programa "Divulgação e Promoção dos Produtos da Pesca" e de 18.800 contos no programa "Racionalização da Exploração Agrícola".

b) Reforço autorizado por despacho de 31/10/97 do Director-Geral das Pescas e Aquicultura, nos termos do n.º 4 do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril, com contrapartida em anulação na verba de cl. ec. 08.01.02 do mesmo programa.

c) Reforço autorizado por despachos de 31/10/97 da Subdirectora-Geral do Orçamento (por subdelegação da Secretária de Estado do Orçamento), de 20/10/97 do Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional (por delegação do Ministro) e de 07/10/97 do Secretário de Estado das Pescas e Aquicultura (por delegação do Ministro), com contrapartida em anulação no programa "Desenvolvimento da Aquicultura", nos termos da al. b) do n.º 2 do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril.

d) Anulação por contrapartida do reforço de 280.000 contos referido em a).

e) Anulação por contrapartida do reforço referido em b).

Nos pagamentos efectuados através da rubrica de classificação económica 05.01.02, no valor de 567.037 contos, estão incluídos 97.936 contos, relativos a compromissos assumidos

durante a execução orçamental de 1996, cujo pagamento foi autorizado por despacho de 04/05/97 da Secretária de Estado do Orçamento, nos termos do n.º 4 do art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 265/78, de 30 de Agosto (Pagamento de encargos de anos findos).

O quadro seguinte evidencia a execução orçamental e financeira do programa na DGPA:

Execução orçamental e financeira na DGPA

(em contos)

Rubricas de cl. ec.	Dotação final	Requisição de fundos	Pagamentos efectuados	Grau de execução
05.01.02 – Subsídios/Empresas privadas	568 800	568 800	567 037	99,69%
08.01.01 – Transf. de capital/Empr. públicas, equipar. ou participadas	14 000	14 000	13 883	99,16%
08.01.02 – Transf. de capital/ Empresas privadas	36 000	36 000	23 106	64,18%
Total	**618 800**	**618 800**	**604 026**	**97,61%**

O saldo resultante da diferença entre a verba requisitada e os pagamentos finais aos beneficiários, no valor de 14.774 contos, foi reposto nos cofres do Estado.

Neste programa não incidiu a retenção de 6% da respectiva dotação referente à cláusula de reserva de convergência prevista no art.º 5.º da Lei n.º 52-C/96, de 27 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 1997), tendo sido registada uma taxa de execução de 97,6%, e observada uma evolução distinta no comportamento das principais rubricas, 99,7% nos subsídios e apenas 64,2% nas transferências de capital para entidades privadas.

Através da rubrica de classificação económica relativa a «subsídios» foram pagos apoios correspondentes às seguintes acções:

- Incentivos à «depuração e embalagem de moluscos bivalves vivos»;
- Incentivos à celebração de contratos de fornecimento de sardinha entre armadores aderentes de OP's do cerco e industriais de conservas;
- Incentivos à concessão de crédito, pela Docapesca, nas aquisições de pescado em lota por OP's ou por industriais de conservas.

A rubrica relativa a «despesas de capital» correspondeu aos apoios à realização de investimentos:

- pela Docapesca, em equipamentos destinados a utilização comum por parte das OP's;
- pelas OP's, em equipamentos destinados à melhoria dos seus serviços de apoio e/ou em equipamentos destinados ao exercício da actividade produtiva pelos respectivos associados.

As acções englobadas na rubrica relativa a subsídios, à excepção dos "Incentivos à depuração e embalagem de moluscos bivalves vivos", foram desenvolvidas por intermédio da Docapesca.

O quadro seguinte apresenta a relação dos pagamentos efectuados por rubrica de classificação económica pelas acções correspondentes:

Execução financeira por acção

(em contos)

Rubricas de cl. econ.	Acções	Pagamentos efectuados
05.01.02	Incentivos à celebração de contratos de fornecimento de sardinha entre armadores e industriais conserveiros.	553.514
	Concessão de crédito na aquisição de pescado em lota por OP's e industriais conserveiros.	11.900
	Incentivos à depuração de moluscos bivalves.	1.623
	Subtotal	**567.037**
08.01.01	Equipamentos destinados a utilização comum das OP's.	13.883
	Subtotal	**13.883**
08.01.02	Equipamentos destinados a utilização a bordo e à melhoria dos serviços de apoio das OP's.	23.106
	Subtotal	**23.106**
	Total	**604.026**

6.2.3 – Resultados da verificação

6.2.3.1 – Relativamente às recomendações emitidas em sede do Parecer sobre a CGE do ano de 1995

De um modo geral, foi dado cumprimento às recomendações emitidas em sede do parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1995, sendo de referir, em particular, as seguintes:

- As funções relativas à recepção, análise e emissão de parecer sobre a atribuição dos apoios encontram-se afectas a dois departamentos (DITM e DEPE), deixando de se colocar, portanto, a questão relativa à sua centralização em apenas uma pessoa (o Subdirector-Geral).
- Nos pedidos de apoio passou a ser aposto carimbo com número e data de entrada.
- Os processos relativos à atribuição e pagamento dos subsídios passaram a encontrar-se bem organizados, sendo os documentos de suporte à despesa, comprovativos da execução financeira dos projectos, apresentados pelos beneficiários, constituídos por factura e recibo.
- Apenas, como referido anteriormente, não foi ainda implementado um quadro regulamentar que defina os objectivos do programa, os critérios a observar na atribuição dos apoios, a natureza das despesas elegíveis e os montantes dos apoios. Todavia, a DGPA, nas suas alegações, informou que já se encontra concluída a sua elaboração e que este será objecto de publicação em breve.

6.2.3.2 – Relativamente às acções objecto de apoio

- "Incentivos à depuração e embalagem de moluscos bivalves vivos"

  A Portaria n.º 552/95, de 8 de Junho, estabeleceu as normas sanitárias que regem a produção e colocação no mercado de moluscos bivalves vivos, prevendo, se necessário, a depuração em estações aprovadas para o efeito e o acondicionamento em embalagens fechadas e seladas desde o centro de expedição até à entrega ao consumidor ou ao retalhista.

  Segundo informação/proposta da DGPA, a maior parte das produções são provenientes de zonas que apresentam índices elevados de contaminação microbiana, pelo que foi aprovada, por despacho de 26/11/97 do Secretário de Estado das Pescas, a acção "Incentivos à depuração de moluscos bivalves vivos", com o objectivo de sensibilizar e incentivar os produtores a depurar os bivalves.

  Os incentivos consistiram em 75% do custo da depuração e em 50% do custo da embalagem, tendo em consideração os seguintes preços máximos:

  - Depuração – 60$00/kg;
  - Embalagem – 115$00/Unidade.

  Relativamente a esta acção, é de referir que, na falta de um enquadramento legal específico, não se justifica a continuação da atribuição destes apoios com o objectivo de incentivar os agentes económicos a observar um conjunto de normas que se destinam a regular as condições do exercício da sua actividade, apesar da finalidade pedagógica pretendida, face às dificuldades sentidas no seu cumprimento, e de estar previsto que a sua aplicação seja limitada no tempo. A observação das referidas normas deve ser assegurada por mecanismos próprios de controlo e fiscalização, pelo que, no caso vertente, se recomenda para o futuro a não atribuição de incentivos à «depuração e embalagem de moluscos bivalves vivos».

- Incentivos à celebração de contratos de fornecimento de sardinha entre armadores aderentes de OP's do cerco e industriais de conservas

  Esta acção tem por objectivo assegurar o escoamento da produção e o abastecimento de uma matéria-prima de qualidade à indústria conserveira, permitindo, simultaneamente, reduzir a incerteza decorrente de frequentes oscilações verificadas nas quantidades e nos preços, em benefício de ambas as partes.

  Os incentivos à celebração dos contratos são constituídos pelos designados «incentivos específicos e fundamentais». Os incentivos específicos consistem no reembolso, aos armadores, do valor do gelo adquirido para acondicionamento da sardinha a bordo (desde que seja comprovada a sua utilização para esse fim) e na concessão, ao

industrial, de um montante de apoio por quilo de sardinha[5]. Os incentivos fundamentais, por sua vez, consistem no reembolso das tarifas de armador e de comprador, e na concessão de crédito gratuito a 90 dias, ao comprador. Ao crédito concedido foi aplicada a taxa de juro de 1,25/mês, estabelecida pela Docapesca. Relativamente ao ano de 1997, a atribuição destes incentivos foi aprovada por despacho de 12/02/97 do Secretário de Estado das Pescas, *"... pelo motivo de se tratar de apoios destinados, objectivamente, à melhoria progressiva da qualidade dos produtos da pesca, com a consequente valorização."*

A atribuição dos incentivos está condicionada à existência prévia de um contrato entre uma OP do cerco, ou um armador aderente de uma OP do cerco, e um industrial de conservas, e que tenha merecido parecer favorável da DGPA. Os contratos fazem referência às embarcações que a OP representa, ao preço/kg, ao seu período de vigência, às quantidades mínimas de sardinha que o industrial se compromete a adquirir e ao grau de frescura pretendido (nomeadamente, graus A ou Extra), estando previsto que este não ficará *"... obrigado a adquirir sardinha de grau de frescura inferior ..."*, e que a OP *"... promoverá iniciativas e acções de sensibilização no sentido de fomentar a melhoria da qualidade e um melhor acondicionamento do pescado a bordo e na descarga, por forma a assegurar uma maior valorização da sardinha que vai ser objecto de transformação, viabilizando assim produções de maior qualidade ..."*.

De referir que a partir de 1998 deixaram de ser concedidos incentivos ao fornecimento de sardinha de grau de frescura B e à utilização de gelo a bordo, uma vez que se considerou que os produtores já se encontram relativamente sensibilizados para a importância, e consequente vantagem económica, inerente ao fornecimento de uma matéria-prima de qualidade, e também, com o objectivo de elevar os padrões a observar pelos agentes económicos.

No final de cada mês, as delegações da Docapesca comunicam aos beneficiários os valores referentes aos incentivos específicos e fundamentais que lhes são devidos e solicitam o envio de recibo, no seu valor, a favor da DGPA. Em seguida, a Docapesca solicita a transferência do valor global dos incentivos remetendo em anexo o conjunto dos recibos emitidos pelos beneficiários.

A DGPA não tem organizada uma base de dados que permita o apuramento dos valores pagos, a título de apoio, por beneficiário, tendo sido necessário recorrer à Docapesca por forma a ser seleccionada, no âmbito da auditoria, a amostra para verificação da correcção destes valores, pelo que se recomenda àquela Direcção-Geral a elaboração dessas bases de dados relativas aos valores pagos por beneficiário no âmbito das acções desenvolvidas por intermédio da Docapesca.

[5] Este apoio varia consoante a categoria de frescura da sardinha e os períodos de captura, ou seja:
- Categoria B: de Fevereiro a Maio e de Outubro a Dezembro – 15$/kg;
  de Junho a Setembro – 20$/kg;
- Categoria A ou Extra: (desde que devidamente acondicionada a bordo em caixas e com recurso à utilização de gelo ou outro processo de refrigeração a bordo): de Fevereiro a Maio e de Outubro a Dezembro – 19$/kg;
  de Junho a Setembro – 24$/kg.

O Tribunal de Contas continuará a acompanhar o processo de alteração procedimental, considerando que a DGPA, em sede de audição de responsáveis, informou estar *"... em curso a reformulação de todo o seu sistema informático ..."* através do levantamento das suas necessidades por uma empresa da especialidade tendo em vista *"... compatibilizar toda a sua informação e suprir as deficiências existentes."*

- Incentivos à concessão de crédito, pela Docapesca, nas aquisições de pescado em lota por OP's ou por industriais de conservas

O apoio ao crédito nas aquisições de pescado em lota é unicamente concedido a industriais de conservas e a organizações de produtores. Esta acção tem por objectivo viabilizar a adopção de estratégias de verticalização da actividade e aumentar o valor acrescentado dos produtos. Relativamente ao ano de 1997, a sua atribuição foi autorizada pelo despacho de 12/02/97 do Secretário de Estado das Pescas.
Ao crédito concedido é aplicada a taxa de juro de 1,25%/mês. As entidades que pretendam beneficiar do incentivo terão, no início de cada ano, de dirigir um pedido escrito à Docapesca indicando o montante da sua previsão mensal de compras a crédito, apresentar garantias bancárias suficientes e não se encontrarem em situação de débitos em atraso à Docapesca.

No final de cada mês, as delegações da Docapesca comunicam a cada beneficiário o montante dos encargos debitados (correspondente aos juros apurados) e solicitam a emissão de recibo, no valor dos juros, a favor da DGPA. Em seguida, a Docapesca solicita à DGPA o pagamento do valor total dos incentivos, remetendo em anexo os recibos dos beneficiários.

A Docapesca, em sede de exercício do contraditório, referiu, relativamente às acções desenvolvidas por seu intermédio, que *"... se verifica a conformidade dos dados por nós fornecidos ou facultados para consulta, tendo em vista a auditoria promovida por esse Tribunal no âmbito da execução orçamental da despesa relativa ao programa denominado "Apoio à Melhoria da Qualidade e Valorização da Pesca"."*

- Apoios relativos a despesas de capital

Os apoios relativos a despesas de capital consistem na comparticipação, na base de 75%, dos valores considerados elegíveis para os investimentos, líquidos do valor relativo ao imposto sobre o valor acrescentado (IVA) recuperável pelo beneficiário nos termos das alíneas e) e f) do n.º 1 do art.º 14 do Código do IVA, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 394-B/84, de 26 de Dezembro[6].

O processo de comparticipação tem início com a apresentação de um pedido de concessão de apoio ao Director-Geral das Pescas e Aquicultura, acompanhado de

[6] *"1 – Estão isentas do imposto:*
e) As transmissões de bens de abastecimento postos a bordo das embarcações de salvamento, assistência marítima e pesca costeira, com excepção, em relação a estas últimas, das provisões a bordo;
f) As transmissões, transformações, reparações, operações de manutenção, construção, frete e aluguer de embarcações afectas às actividades a que se referem as alíneas d) e e), assim como as transmissões, aluguer e reparação e conservação dos objectos, incluindo o equipamento de pesca, incorporados nas referidas embarcações ou que sejam utilizados para a sua exploração."

orçamento de um fornecedor. Este pedido é então encaminhado para o Departamento da Indústria Transformadora e dos Mercados para emissão de parecer, sendo, em função da natureza do investimento, objecto de análise pela Divisão de Mercados ou pela Divisão da Indústria Transformadora. No caso de parecer favorável à atribuição de apoio, o processo é submetido ao Departamento de Economia Pesqueira e Estatística (DEPE) para informação, a prestar pela Divisão de Planeamento, quanto à disponibilidade de verba para fazer face aos encargos relativos à comparticipação do investimento. A decisão sobre a concessão do apoio compete ao Secretário de Estado das Pescas, sob proposta do Director-Geral, na sequência da informação relativa à cobertura orçamental dos encargos com o projecto.

A DGPA comunica ao promotor a decisão sobre a aprovação do subsídio, especificando o montante respectivo e o do investimento elegível subjacente, e informa das condições a observar para o seu pagamento. De acordo com a opção do promotor, o subsídio poderá ser pago após a conclusão do investimento, ou em alternativa, mediante a apresentação de uma garantia bancária ou seguro-caução, no seu valor, a favor do Conselho Administrativo da DGPA. Quer o adiantamento do apoio quer o seu pagamento após a conclusão do investimento carecem da apresentação, pelo promotor, de declaração da Segurança Social comprovativa de situação contributiva regularizada e de recibo, no seu valor, a favor da DGPA. A liquidação do apoio é autorizada, sob proposta do DEPE, pelo Subdirector-Geral, por delegação de competência do Director-Geral.

É de referir que se verificou um pagamento indevido, no valor de 107 contos, em resultado de não ter sido reajustado o valor do subsídio a pagar relativamente a uma situação de um investimento que foi executado por um valor inferior ao correspondente orçamento elegível. A situação foi prontamente regularizada mediante a reposição da verba pelo beneficiário.

- Apoios concedidos à Docapesca

Os investimentos da Docapesca respeitaram à aquisição de equipamentos destinados a utilização comum por parte das OP's por forma a serem melhoradas as condições de apoio à produção e comercialização de pescado fresco em algumas delegações e postos de vendagem, nomeadamente, câmaras frigoríficas de conservação de pescado fresco (Nazaré, Póvoa do Varzim, Armação de Pêra, Arrifana), fábricas de gelo (Armação de Pêra, Arrifana), equipamento de ensacamento de bivalves e de refrigeração de água (Olhão), e a instalação de um pontão flutuante (Matosinhos).

Os apoios totalizaram 13.883 contos e foram pagos mediante a entrega de garantias bancárias no valor dos subsídios. À data da presente auditoria apenas havia sido remetida a documentação de despesa relativa aos projectos executados nos portos de Matosinhos, Nazaré e Póvoa do Varzim, a qual ainda não tinha sido objecto de análise pela DGPA, devendo esta proceder, também, à realização das respectivas vistorias para efeito de libertação das garantias bancárias.

- Apoios concedidos aos produtores

  Foram apoiados 11 projectos de investimento, no valor total de 23.106 contos, realizados por diversas OP's ou por produtores a título individual, na qualidade de membros das OP's. Os investimentos consistiram na aquisição de caixas de plástico para acondicionamento de pescado a bordo, contentores térmicos para transporte de gelo ou pescado, e equipamento informático.

  O nível dos investimentos efectuados e, por conseguinte, os apoios concedidos, registaram uma descida acentuada em relação às previsões iniciais e aos níveis verificados em anos anteriores, o que, segundo referido, se prende, por um lado, com a conjuntura actualmente vivida no sector, e, por outro, com os níveis já atingidos nas dotações de equipamento das várias OP's.

  Verificou-se que algumas facturas e recibos foram devolvidos sem aposição de carimbo relativo ao co-financiamento dos investimentos por verbas do programa em apreço, pelo que se recomenda a sua aposição nos documentos de despesa apresentados pelos beneficiários.

  A DGPA, nas suas alegações, informou ter já dado indicação no sentido de os referidos documentos serem carimbados em todas as situações.

De acordo com a DGPA, os produtores vêm revelando maior receptividade aos aspectos ligados às condições higieno-sanitárias de acondicionamento e manuseamento do pescado, devido, naturalmente, à percepção da sua valorização acrescida. Deste modo, têm sido renovados com alguma regularidade os pedidos de apoio à aquisição de caixas de plástico. Apesar de na sua apreciação ter, por vezes, sido considerado que *"... as condições de utilização das caixas conduzem à necessidade periódica de substituição das mesmas ..."*, a decisão relativa à concessão de apoios destinados à substituição de equipamentos subsidiados numa fase anterior deveria, em todas as circunstâncias, observar o termo do respectivo período de vida útil considerado para efeitos fiscais.

Face ao exposto, recomenda-se que na decisão de atribuição de apoios destinados à renovação de equipamentos, cuja aquisição inicial tenha sido subsidiada numa fase anterior, seja, em todas as circunstâncias, observado o termo do respectivo período de vida útil considerado para efeitos fiscais, em particular, no que se refere àqueles apoios a conceder à aquisição de caixas de plástico, utilizadas no acondicionamento e manuseamento de pescado.

Relativamente a este aspecto, a DGPA, em sede de audição de responsáveis, considerou que *"... a vossa observação é pertinente, tendo já sido o assunto ponderado em reuniões desta Direcção-Geral. Pensa-se estabelecer para efeitos de apoio, um número de caixas que ficará dependente, em princípio, do TAB das embarcações, e, afectar a cada caixa uma duração de 3 anos. (...)"*

6.3 – Apoios concedidos pela Direcção-Geral dos Transportes Terrestres, no âmbito do Programa "Melhoria do Impacte Ambiental nos Transportes Públicos Rodoviários"

6.3.1 – Enquadramento

O programa "Melhoria do Impacte Ambiental nos Transportes Públicos Rodoviários" tem vindo a ser inscrito em PIDDAC-Apoios desde 1994 e integra apenas um projecto, com a mesma designação, tendo por objectivo apoiar projectos de investimento destinados a reduzir o impacte ambiental provocado pela actividade transportadora, nomeadamente reduzindo o número de veículos em circulação pelo aumento da sua eficiência e consequente diminuição dos percursos em vazio e limitando os níveis de poluição sonora e de emissão de gases e partículas.

Este Sistema de Incentivos à Melhoria do Impacte Ambiental nos Transportes Públicos Rodoviários (SIMIAT) foi criado pelo Decreto-Lei n.º 181/95 e regulamentado pela RCM n.º 73/95, de respectivamente, 26 de Julho e 1 de Agosto.

No âmbito deste sistema são consideradas aplicações relevantes:

a) "Para efeitos do cálculo do incentivo, a conceder às empresas transportadoras como resultado de projectos de transferência de serviços de transporte celebrados com empresas de outros sectores de actividade, possuidoras de frotas próprias, que abandonem o recurso a essas frotas", as seguintes despesas:

   - ◊ Elaboração de estudos técnico-económicos directamente ligados à realização do projecto de transferência, incluindo estudos jurídicos, estudos de mercado, de reconversão de pessoal, de racionalização da frota integrada e dos sistemas de informação a desenvolver;
   - ◊ Execução de sistemas de gestão da qualidade e processo de certificação;
   - ◊ Reforço da capacidade de gestão das empresas transformadoras, visando uma utilização mais eficiente dos meios envolvidos no projecto de transferência, nomeadamente assistência técnica em matéria de gestão e organização, bem como a modernização tecnológica, incluindo equipamento e programas informáticos e de telecomunicações.

b) "Para efeitos do cálculo do incentivo a conceder às empresas transportadoras em projectos visando directamente a redução dos níveis de poluição sonora e de emissão de gases e partículas", as seguintes despesas:

   - ◊ Elaboração de estudos de natureza ambiental visando a racionalização de frotas, bem como de estudos de mercado e de desenvolvimento de sistemas de informação com a mesma natureza;
   - ◊ Assistência técnica em matéria de gestão e organização, bem como modernização tecnológica, incluindo equipamento e programas informáticos e de telecomunicações directamente ligados à protecção do meio ambiente;
   - ◊ Aquisição de veículos automóveis de mercadorias de peso bruto igual ou superior a 3,5 t, cujos motores estejam equipados com dispositivos que permitam limitar as emissões de

ruídos e gases poluentes para níveis a definir em RCM, na parte correspondente ao custo suplementar daqueles dispositivos e sua instalação;

◊ Aquisição e instalação de dispositivos limitadores de velocidade, com exclusão dos que forem introduzidos em veículos afectos ao transporte internacional matriculados após 31 de Dezembro de 1992, ou após 31 de Dezembro de 1993, para os restantes veículos.

O incentivo a conceder resultou:

a) De uma subvenção financeira a fundo perdido, determinada pela atribuição de um prémio ao abate de veículos de mercadorias em consequência do processo de transferência, nos termos definidos na RCM;

b) e da aplicação de uma percentagem de 50% às despesas elegíveis[7].

A despesa orçamental objecto da acção de verificação foi processada por conta deste programa/projecto, cabendo referir que a gestão do sistema de incentivos foi assegurada por uma comissão de selecção das candidaturas, constituída por um representante da DGTT, que preside, um representante da DGA e um representante da DGDR. Intervieram ainda as instituições de crédito, designadas para o efeito, nos termos de protocolos celebrados com a DGTT.

Os processos de candidatura foram apresentados pelas empresas promotoras dos projectos nas instituições de crédito que, para o efeito, tivessem celebrado protocolo[8], nos termos do n.º 2 do art.º 7º do Decreto-Lei n.º 181/95, de 26 de Julho.

[7] Com excepção de:
- veículos até 19 t de peso bruto, cujo subsídio foi fixado em 1.200 contos;
- veículos de peso bruto superior, cujo subsídio foi fixado em 2.000 contos.

[8] Foram celebrados protocolos com a Caixa Geral de Depósitos (CGD), Banco Espírito Santo (BES) e Banco Internacional do Funchal, SA (BANIF), com o objectivo de definir a forma e as condições da intervenção das IC's na execução do SIMIAT.

Os processos foram instruídos e analisados por estas instituições, hierarquizados, de acordo com os critérios fixados pela RCM n.º 73/95, de 1 de Agosto, e remetidos à DGTT que os apreciou em conjunto com a comissão de selecção[9], que submeteu as listas das candidaturas elegíveis à homologação dos Ministros do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território e do Ambiente.

Além da instrução técnica dos projectos, competia às instituições de crédito enviar à DGTT os resultados desta instrução e respectivo parecer, no prazo máximo de 30 dias, contado a partir da data da apresentação dos últimos elementos considerados necessários à instrução, celebrar contratos[10] com os beneficiários, efectuar o pagamento dos incentivos, acompanhar e fiscalizar a execução dos investimentos bem como a utilização dos incentivos concedidos.

Competia ainda às instituições de crédito, elaborar relatórios finais dos investimentos concluídos, remeter mensalmente listagens dos pagamentos efectuados e os respectivos documentos justificativos de despesa, elaborar relatórios semestrais sobre as actividades desenvolvidas no âmbito da fiscalização e acompanhamento das empresas beneficiárias.

Relativamente às obrigações dos promotores[11], deviam comprovar a efectiva aplicação das verbas atribuídas, no prazo máximo de 90 dias a contar da data do recebimento do incentivo. A verificação do cumprimento das obrigações efectuar-se-ia mediante deslocações e vistorias ao local em que o projecto esteja implantado ou a ser executado.

Os contratos estabelecidos entre as instituições de crédito e os promotores podiam ser rescindidos se, por factos imputáveis a estes, não fossem cumpridos, nos prazos, os objectivos e obrigações estabelecidos nos contratos, e ainda se os promotores prestassem falsas declarações sobre a sua situação.

6.3.2 – Análise da Execução

6.3.2.1 – Dotação orçamental e pagamentos efectuados

No ano de 1997, a dotação inscrita no Cap.º 50 do orçamento do Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, Div. 15 – Direcção-Geral dos Transportes Terrestres, Subdiv. 01 – Melhoria do Impacte Ambiental nos Transportes Públicos Rodoviários, evidenciou a seguinte execução orçamental:

[9] O n.º 1 do art.º 7º do Decreto-Lei n.º 181/95 define: "A gestão do presente Sistema de Incentivos será assegurada por uma comissão de selecção de candidaturas, constituída por um representante da Direcção-Geral de Transportes Terrestres (DGTT), que presidirá, um representante da Direcção-Geral do Ambiente (DGA) e um representante da Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR)". Nos termos do n.º 3 do art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 181/95 "Compete à comissão de selecção submeter à decisão do Ministro do Equipamento, Planeamento e da Administração do Território e dos Ministros responsáveis pelas áreas dos transportes e do ambiente a lista dos projectos seleccionados".

[10] Nestes contratos ficam consignados os objectivos do investimento, os montantes envolvidos, as obrigações do promotor, as situações de rescisão e ainda, os termos de acompanhamento e fiscalização na execução do investimento. As minutas dos contratos são homologadas previamente pelo Ministro do Equipamento, Planeamento e da Administração do Território.

[11] De acordo com o definido na cláusula 5.ª da minuta de contrato de concessão de incentivos, homologada em 22/04/96 pelo Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território.

Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território

Cap. 50º/Div.15/Subdiv. 01

08.01.02 - Transferências de capital/Empresas privadas

(em contos)

Rubrica de Cl. Económica	Dotação Inicial (1)	Alterações Orçamentais		Dotação Final (4)=(1)+(2)-(3)	Pagamentos Efectuados (CGE) =(DGTT) (5)	Taxa de Execução (%)
		Reforços (2)	Anulações (3)			
08.01.02Y-Participação Portuguesa	2 250 000	a) 117 300	-	2 367 300	2 367 300	100,0
08.01.02Z-Compensação em receita CEE	1 500 000	-	-	1 500 000	0	0
Total	**3 750 000**	**117 300**	**-**	**3 867 300**	**2 367 300**	**61,2**

a) Alteração autorizada por despachos do Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, em 15/10/97 e, da Subdirectora-Geral do Orçamento, em 04/11/97, por subdelegação do Secretário de Estado do Orçamento, cuja dotação foi transferida do Programa "Metros de Superfície".

Da análise da execução orçamental e financeira evidenciada no mapa em epígrafe constatou-se que:

- Os apoios no âmbito do Programa em apreço, processados como *"Transferências de Capital"*, embora tivessem uma dotação final de 3.867.300 contos, não foram disponibilizados em 1.500.000 contos.
- As verbas do OE/97 transferidas e registadas na Conta Geral do Estado como *"pagamentos efectuados"* foram iguais aos pagamentos realizados pela DGTT.
- A taxa de execução do Programa, corresponde a 61,2%, justificada pela não disponibilização das verbas orçamentadas, correspondentes à compensação em receita CEE (1.500.000 contos).

6.3.2.2 – Execução financeira do SIMIAT

De acordo com o relatório da actividade desenvolvida respeitante ao 2.º semestre de 1996 do SIMIAT verificou-se que, ao contrário do previsto, não foi disponibilizada qualquer quantia proveniente da União Europeia. No ano de 1995 não se efectuaram pagamentos, uma vez que as candidaturas do referido ano apenas foram aprovadas em Maio de 1996.

Relativamente ao ano de 1996 foram pagos incentivos, no montante de 2.266.000 contos, a 477 promotores, correspondendo a uma taxa de execução de 85%.

Apesar de não existirem relatórios da actividade desenvolvida, quer pela DGTT, quer pelas IC's, da análise efectuada aos elementos[12] disponíveis, verificou-se que, no ano de 1997, dos 609 promotores aprovados, foram pagos incentivos a 409, no montante de 2.371.173 contos, que envolveram incentivos aprovados no montante de 2.404.085 contos, correspondendo a uma taxa de execução de 98,6%.

Relativamente às taxas de execução orçamental e execução financeira do projecto, o responsável da DGTT referiu:

> *"A expressão "taxa de execução" utilizada em vários pontos (...) não está associada a uma definição exacta e, de acordo com os textos em que está inserida, constata-se que correspondem a conceitos distintos, consoante os casos".*

A análise da resposta da DGTT merece os seguintes comentários:

- A taxa de execução, mencionada no ponto 6.3.2.1, diz respeito à taxa de execução orçamental (61,2%), sendo, esta, a razão entre os *"Pagamentos efectuados pela Conta Geral Estado"* e a *"Dotação final"*, respeitante às rubricas de classificação económica, em análise.
- A taxa de execução referenciada neste ponto, corresponde à taxa de execução financeira do Programa em análise (98,6%), sendo a relação entre o incentivo *"pago"* e o *"aprovado"*.

O quadro seguinte evidencia o montante transferido pela DGTT para cada uma das instituições de crédito bem como os pagamentos efectuados aos promotores até final de 1997:

[12] Listas das candidaturas admitidas em Out/96 e Abr/97, homologadas respectivamente em 31/12/96 e 31/07/97, e elementos fornecidos pela DSAO/RC/ORÇ (Direcção de Serviços de Administração e Organização/Repartição Contabilidade/Orçamento).

(em contos)

Instituições de Crédito	Transferências efectuadas pela DGTT p/ as IC'S	Pagamentos efectuados pelas IC'S aos Promotores
Candidaturas – Outubro/96		
C.G.D.	62 406	56 406
B.E.S.	323 593	355 167
BANIF	28 649	10 002
Subtotal	**a) 414 648**	**421 575**
Candidaturas – Abril/97		
C.G.D.	270 368	246 712
B.E.S.	1 604 108	1 315 749
BANIF	82 049	71 123
Subtotal	**b) 1 956 525**	**1 633 584**
Total	**2 371 173**	**2 055 159**

a) Autorizado por despacho do Director-Geral da DGTT, em 26/03/97.

b) Refere-se a várias transferências, autorizadas por despachos do Director-Geral da DGTT, em 9/9/97; 13/10/97 e 17/10/97.

É de salientar que os extractos de conta corrente do SIMIAT, enviados à DGTT, provenientes das contas abertas nas instituições de crédito, apresentam um saldo positivo, devido a subsídios atribuídos e não pagos aos promotores. Segundo esclarecimento da DGTT, esta situação deveu-se ao facto de os promotores se absterem de solicitar o pagamento da verba atribuída, ficando esta cativa, não podendo ser utilizada para outros candidatos, enquanto o promotor não se pronunciar definitivamente.

Verificou-se alguma dificuldade no fornecimento de elementos solicitados[13] à DSTRM/DAA, nomeadamente o valor do saldo acumulado em 31/12/97, por cada instituição de crédito, que certamente foram consequência de insuficiente informação disponível (conferência e verificação documental periódica para testar a informação existente) designadamente sobre o controlo interno realizado por esta Direcção.

Assim, com base em elementos fornecidos pela Repartição de Contabilidade/Orçamento procedeu-se ao apuramento dos respectivos saldos, como se pode verificar no quadro seguinte:

[13] Solicitação não atendida, mas suprida junto da Repartição de Contabilidade.

(em escudos)

Instituições de Crédito	Saldo Acumulado (31/12/97)
CGD	29 664 369
BES [a)]	256 785 000
BANIF	29 573 000
Total	**316 022 369**

a) A instituição de crédito BES, na sua resposta, observou existir uma discrepância de 9.278 contos no saldo, situação considerada no presente quadro.

Na sua resposta, o responsável da DGTT alegou que:

> *"As referências a "elementos solicitados à DSTRM/DAA", com a indicação de "não atendida, mas suprida junto da Repartição de Contabilidade", não têm em devida conta as competências existente entre os serviços da DGTT, sendo que os "elementos" em causa, efectivamente só estão disponíveis na referida Repartição".*

Ora, relativamente à questão dos elementos solicitados só estarem disponíveis na Repartição de Contabilidade, constatou-se à data da auditoria da análise aos processos que, os elementos fornecidos pela referida Repartição deram entrada na DSTRM/DAA, unidade coordenadora de todo o processo de atribuição dos subsídios em apreço.

Apesar de existirem elementos para o apuramento do saldo acumulado em 31/12/97, por cada instituição de crédito, a DGTT não procedeu ao seu cálculo, tendo tal apuramento sido efectuado pela equipa técnica da DGTC, no decurso da auditoria.

6.3.2.3. – Resultados da Verificação

6.3.2.3.1. – Análise do processo de concessão dos apoios

No âmbito do programa em apreço, dado o elevado número de candidaturas aprovadas, procedeu-se à selecção de uma amostra, levando em consideração os pagamentos de valores mais elevados, alguns de valores médios e outros de menores valores, havendo a preocupação de abranger todas as instituições de crédito intervenientes (entidades pagadoras) – CGD, BES e BANIF.

Assim, dos 409 promotores beneficiários foram seleccionados 42, que em termos de financiamento receberam 351.941 contos de incentivo, ou seja, 14,9% do total da dotação orçamental (2.367.300 contos). A concretização da amostra evidencia-se no quadro seguinte:

(em contos)

Designação da Empresa	Instituição Crédito	Investimento Total	Incentivo Atribuído	Incentivo Pago
CANDIDATURAS DE OUTUBRO 96				
POVOATIR – Transportes Internacionais, Ld.ª	CGD	34 829	6 214	6 214
Transportes Domingues Querido, Ld.ª	CGD	28 639	4 532	4 532
TRANSPORTAUTO, Ld.ª	BES	59 051	15 276	15 276
C. Batista, Ld.ª	CGD	15 347	2 373	2 373
Monteiro & Filhos, Ld.ª	BES	43 455	6 728	6 728
Pinto & Mendes, Ld.ª	BES	9 244	1 318	1 318
Transportes Centrais S. João das Lampas, Ld.ª	CGD	88 800	12 000	12 000
Transportes Vitorianos de Setúbal, Ld.ª	BANIF	67 500	10 000	10 000
TIA – Transportadora Ideal de Alverca, Ld.ª	BANIF	13 600	2 000	2 000
Transportes Gaitinhas & Filha, Ld.ª	BANIF	39 655	3 200	3 200
Subtotal		**400 120**	**63 641**	**63 641**
CANDIDATURAS DE ABRIL 97				
TRANSNETO – Camionagem de Carga, Ld.ª	BES	16 205	2 853	2 852
TJA – Transportes J. Amaral, Ld.ª,	BES	142 100	26 210	24 660
Transportadora Ideal de Envendos, Ld.ª	BES	136 408	23 480	23 480
CISTERVAGOS – Transportes, Ld.ª	CGD	28 469	4 408	4 408
Transportes Gonçalves & Figueiredo, Ld.ª	BES	20 793	3 646	3 646
Transportes Machado & Brites, Ld.ª	BES	179 448	28 464	28 464
Transportes José Jacinto Afonso, Ld.ª	CGD	19 781	2 640	2 640
JET Portugal – Transp. Expresso Internac., Ld.ª	BES	91 334	27 107	27 107
Manuel Ferreira Rama, Ld.ª	CGD	25 508	2 755	2 755
JOCATE – Transportes e Equipamentos, Ld.ª	CGD	16 538	2 869	2 869
Transportes Morgadinha, Ld.ª	BES	14 912	2 206	2 206
Sociedade de Transportes Poiarense, Ld.ª	CGD	38 257	6 539	6 538
Transportadora da Graça, Ld.ª	CGD	28 675	4 338	4 338
TRANSPINHEIRO – Transportes de Pinheiro, Ld.ª	CGD	15 700	2 100	2 100
Transportes Paixão & Lopes, Ld.ª	CGD	5 826	1 602	1 331
CCC – Transportes Urbanos, Ld.ª	BANIF	65 063	20 334	20 334
Transportes Rodov. Mercad. Repolho & Rodrigues	CGD	57 842	9 162	9 162
RETEF – Rede Expresso de Transp. de Frio, Ld.ª	CGD	51 827	7 501	7 501
Gomes & Paredes, Ld.ª	CGD	30 759	5 142	5 142
António Pereira Gouveia, Ld.ª	BANIF	73 292	8 375	8 375
DISCOMPOR – Distrib. Combustíveis Portug., Ld.ª	BES	46 918	6 996	6 996
Joaquim Messias Rodrigues Simões & Cª Ld.ª	BES	153 743	22 402	22 402
Transportes José Carvalho Paiva, Ld.ª	BANIF	68 316	17 745	17 068
Transportes Bizarro Duarte, Ld.ª	CGD	35 651	5 176	5 176
Transportes Mercadorias Valente & Aguiar, Ld.ª	CGD	17 141	2 220	2 220
Félix & Gomes, Ld.ª	BANIF	15 750	7 875	7 875
Figueiras & Saraiva, Transportes Ld.ª	BANIF	9 492	1 296	**a)** 1 296
Transportes Vitorianos de Setúbal, Ld.ª	BANIF	132 038	16 175	16 175
Jorge & Avelino, Ld.ª	BANIF	76 197	10 248	3 134
Transportes Broliveira, Ld.ª	BES	34 300	5 650	**a)** 5650
Cassiano, Ld.ª	BES	16 681	2 078	2 078
Pinto dos Reis & Rodrigues, Ld.ª	BES	16 644	8 322	**a)** 8322
Subtotal		**1 681 608**	**297 914**	**288 300**
Total		**2 081 728**	**361 555**	**351 941**

a) Os Mapas Mensais de Pagamento, não foram remetidos pelas instituições de crédito à DGTT.

Da análise aos processos de atribuição e concessão dos incentivos, pode-se referir, que de um modo geral, foi dado cumprimento ao estabelecido nos regulamentos, havendo contudo a observar o seguinte:

- Relativamente aos promotores *"Figueiras & Saraiva, Transportes, Ld.ª"*, *"Transportes Broliveira, Ld.ª"*, e *"Pinto dos Reis & Rodrigues, Ld.ª"*, as instituições de crédito, BES e BANIF, não remeteram as listagens mensais dos pagamentos efectuados, tendo remetido à DGTT os relatórios finais da realização do investimento e os respectivos documentos justificativos de despesa, em momento posterior à realização da auditoria, os quais foram apresentados na DGTC, já na fase de conclusão do relato de auditoria, em Outubro de 1998.
- Verificou-se que, dos 42 processos seleccionados, apenas 30[14] apresentavam relatórios de vistoria final, ou seja, 71% da amostra, o que evidenciou insuficiência do controlo interno do sistema de concessão dos incentivos.

Na sua resposta, a DGTT referiu:

> *"Quando (...), se alude às demoras das instituições de crédito em disponibilizarem os relatórios finais, não se tem em conta que a lei não estabelece prazo limite para tal formalidade".*

Efectivamente sobre esta formalidade, existe uma lacuna na Lei, que deveria ser colmatada com o estabelecimento de um prazo limite, para a apresentação dos relatórios finais, ou mediante normas internas da DGTT, de forma a que possa assegurar com oportunidade a função de controlo interno que lhe compete.

E, ainda:

> *"(...), são utilizadas as expressões "relatórios finais de realização do investimento" e "Relatórios de Vistoria Final", como se fossem peças de conteúdo distinto, tratando-se, contudo, do mesmo documento".*

Ora, as acções de verificação controlo físico, financeiro e contabilístico dos investimentos realizados consubstanciaram-se em *"Relatórios Finais"*.

Acontece que, alguns relatórios, apenas referem a realização do investimento acompanhados dos respectivos documentos de despesa, outros porém, além das peças anteriores, evidenciam a realização de verificação física ao investimento – *"vistoria"*.

Verificou-se que, cada uma das instituições de crédito tem designação diferente para *"Relatório Final"*, sendo o regulamento omisso para tal formalidade; assim:

[14] Dos quais 6 relatórios foram enviados à DGTC, em 14/10/98 e 1 relatório em 27/10/98, já na fase de conclusão do relato de auditoria.

- CGD – Relatório de Vistoria (Final);
- BANIF – Relatório Final do Projecto de Investimento;
- BES – Relatório Final de Conclusão de Projecto.

Por sua vez, a CGD referiu que:

> *"Os Relatórios finais de vistoria são todos enviados à DGTT, acompanhados da respectiva documentação comprovativa da despesa de investimento realizada. Apenas razões a que a Caixa é alheia poderão estar na origem da falta dos relatórios nos processos de candidaturas que eventualmente tenham sido recepcionados pela Caixa. Em todo o caso, manifestamos, inteira disponibilidade para facultar, a todo o tempo, cópia dos documentos que se mostrem necessários."*

Numa fase posterior de audição, em sede do exercício do contraditório, a DGTT informou terem sido enviados pelas IC's os relatórios de vistoria final que se encontravam em falta[15], exceptuando o referente ao promotor *"Jorge & Avelino, Ld.ª"* e que segundo aquela comunicação se encontrava, à data, em vias de regularização.

- 14 ultrapassaram o prazo máximo de 90[16] dias para comprovação da realização do investimento, contrariando o disposto na cláusula 5.ª do Contrato celebrado entre as IC's e os promotores. O prazo médio de apresentação dos documentos justificativos do investimento foi de 5 meses.

Sobre o assunto, a DGTT alega que:

> *"Não é exacto que a legislação preveja, para os bancos ou para a DGTT, "a obrigatoriedade de deslocações e vistorias ao local em que o projecto esteja implantado ou a ser executado" o que está previsto, sim, é que lhes compete efectuar "acções de verificação e controlo físico, financeiro e contabilístico", as quais deverão ser asseguradas aleatoriamente e de acordo com os recursos humanos disponíveis".*

Conforme o estipulado no n.º 1 do art.º 12.º do Decreto-Lei n.º 181/95, compete às instituições de crédito e à DGTT *"efectuar as acções de verificação e controlo físico financeiro e contabilístico dos investimentos realizados"*. Nos termos da alínea f) da cláusula 2.ª do Protocolo Celebrado entre a DGTT e as instituições de crédito, ficam as IC's obrigadas a *"efectuar, durante*

[15] Situações já confirmadas e analisadas junto da DGTT, pela equipa técnica da DGTC.
[16] Entre a data do pagamento do incentivo e data de apresentação dos documentos.

o período de execução dos projectos, acções de verificação e controlo físico, financeiro e contabilístico dos investimentos realizados".

Da interpretação do n.º 2 do art.º 12.º do Decreto-Lei n.º 181/95, nada se conclui que as acções suprareferenciadas possam ser realizadas aleatoriamente e de acordo com os recursos humanos disponíveis.

- Com base na informação daqueles relatórios construiu-se o seguinte quadro:

Execução dos projectos

(em contos)

N.º Projectos da Amostra				Projectos Concluídos				
				Previsto			Realizado	
Descrição	Concluídos	Não Concluídos a)	Total	Invest. Total	Investimento Elegível	Incentivo Atribuído	Invest. Realizado	Incentivo Pago
Cand. Out/96	10	-	10	400 120	392 398	63 641	460 774	63 641
Cand. Abr/97	31	1	32	1 605 412	1 580 296	287 666	1 484 494	281 520
Total	**41**	**1**	**42**	**2 005 532**	**1 972 694**	**351 307**	**1 945 268**	**345 161**

a) Considera-se projectos não concluídos aqueles que não apresentaram relatório final de conclusão do projecto.

  - Este quadro evidencia a execução do programa, em termos da amostra seleccionada, quer a nível de investimento realizado, 98,6% do previsto elegível, quer a nível do incentivo pago, 98,3% do atribuído.
  - As diferenças encontradas entre o incentivo atribuído e o pago deveram-se principalmente a diferenças do preço de aquisição dos equipamentos e, mais raramente a alterações ao projecto que implicaram um investimento inferior.

- O promotor "António Pereira Gouveia, Ld.ª" não apresentou justificativos da totalidade do investimento previsto o que deveria ter dado origem a reposição de parte do incentivo recebido, tendo a DGTT, numa fase complementar de esclarecimentos, em sede do exercício do contraditório, informado que foi solicitado ao BANIF a regularização do relatório de vistoria final com os respectivos documentos justificativos do investimento realizado, a qual permitirá apurar a necessidade de eventuais reposições, cuja regularização, deverá ocorrer com a maior brevidade possível.

6.3.2.3.2 – Verificação física e financeira do investimento junto dos beneficiários

Por forma a avaliar a eficácia dos subsídios atribuídos junto das entidades beneficiárias, procedeu-se à verificação física e financeira do investimento nas seguintes empresas:

Transportes Gaitinha & Filha, Ld.ª, JET-Portugal Tansportes Expresso Internacional, Ld.ª e Transportes Paixão & Lopes, Ld.ª, salientando-se ter havido procedimentos distintos na sua contabilização. Assim:

- As duas primeiras empresas contabilizaram o subsídio recebido como um proveito diferido – subsídios para investimento, procedimento correcto, face ao disposto nos dispositivos legais e regulamentares.
- A empresa Transportes Paixão & Lopes, Ld.ª quando recebeu o subsídio, no montante de 1.331 contos não procedeu à sua contabilização, violando o disposto no art.º 14.º do Decreto-Lei n.º 181/95, de 26 de Julho, e na cláusula 6.ª do Contrato de Concessão do Incentivo.

Quanto à análise da eficácia da aplicação do subsídio, foi confirmado no decurso da auditoria que a aquisição de:

- Equipamento informático permite potencializar ajuste na gestão de encomendas, a possibilidade de ligação informática diária com outras delegações da empresa e obter uma análise global do País em termos da actividade da frota, actuando diariamente sobre os problemas de recolhas e entregas das encomendas e, bem assim na resolução imediata dos mesmos.
- Equipamento telecomunicações permite, além de uma comunicação de dados mais eficiente, a realização de chamadas directas de e para os vários departamentos da empresa, envio e recepção de dados, de clientes ou para outras entidades.
- Material de transporte permite a substituição/aquisição de viaturas por viaturas com maior capacidade de transporte, melhor consumo/peso e diferente motorização com vista à protecção do meio ambiente.

6.4 – Apoios concedidos no âmbito das Medidas de Acompanhamento da Reforma da PAC

6.4.1 – Enquadramento

As "medidas de acompanhamento (ou medidas complementares) da reforma da PAC" foram criadas pelos seguintes Regulamentos do Conselho, de 30 de Junho de 1992:

- Reg. (CEE) 2078/92 – relativo a métodos de produção agrícola compatíveis com as exigências da protecção do ambiente e a preservação do espaço natural ("medidas agro-ambientais");
- Reg. (CEE) 2079/92 – institui um regime de "ajudas à reforma antecipada na agricultura (cessação da actividade agrícola)";
- Reg. (CEE) 2080/92 – institui um regime comunitário de "medidas florestais na agricultura".

A sua aplicação a Portugal foi aprovada por Decisões da Comissão Europeia, em Abril e Junho de 1994, com base em programas apresentados pelo Governo. A sua implementação foi progressiva a partir dessas datas, de acordo com a sucessiva legislação regulamentadora das medidas e as circulares normativas dos órgãos gestores.

As ajudas são co-financiadas pelo FEOGA-Secção Garantia em 75% das despesas elegíveis, e pelo OE, em 25%, através do Programa do Cap.º 50 "Medidas Complementares da Reforma da PAC". O co-financiamento do FEOGA-Garantia assume a forma de reembolsos da despesa pública paga.

São as seguintes as principais entidades intervenientes na execução dessas medidas, competindo-lhes, resumidamente:

- IFADAP – entidade gestora das medidas agro-ambientais (excepto de formação profissional) e das medidas florestais na agricultura, e entidade contratante e pagadora de todas as ajudas (verbas orçamentais e do FEOGA-Garantia), competindo-lhe também assegurar a realização do controlo dessas medidas;
- Direcções Regionais de Agricultura (DRA's) – competindo-lhes a aprovação das candidaturas das medidas agro-ambientais (excepto a formação-profissional). Presidem às Unidades de Gestão Regionais (UGR's) das medidas de ajuda à cessação da actividade agrícola. Compete-lhes também a realização das acções de controlo e acompanhamento das medidas agro-ambientais, da cessação da actividade e parcialmente das medidas florestais;
- Direcção-Geral do Desenvolvimento Rural (DGDR) – entidade gestora da formação profissional das medidas agro-ambientais, competindo-lhe o seu controlo. Preside também à Unidade de Gestão Nacional (UGN) das medidas de ajuda à cessação da actividade;
- Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola (INGA) – entidade nacional interlocutora do FEOGA-Garantia, competindo-lhe a coordenação relativa à prestação de contas das verbas do FEOGA-Garantia despendidas pelo IFADAP e o reembolso ao IFADAP dessas verbas.

6.4.2 – Execução financeira em 1997

6.4.2.1 – Dotação orçamental e pagamentos efectuados

As dotações orçamentais para financiamento nacional das medidas de acompanhamento da reforma da PAC, no Continente [17], foram inscritas no Cap.º 50 - "Investimentos do Plano" no Programa "GM – Medidas Complementares da Reforma da PAC". Essas dotações e a execução orçamental constam do quadro seguinte:

[17] As medidas de acompanhamento da reforma da PAC abrangem também as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, segundo legislação própria. O co-financiamento nacional compete aos respectivos Orçamentos Regionais, sendo o IFADAP também a entidade pagadora das ajudas.

Execução orçamental do Programa do Cap.º 50 "GM - Medidas Complementares da Reforma da PAC"

(em contos)

Rubrica de Classificação Económica	Orçamento Inicial	Orçamento Final	"Pagamentos efectuados" (CGE)
04.01.03 – Transferências Correntes/Serv. Autónomos-IFADAP	363 590	363 590	363 590
08.02.03 – Transferências de Capital/Serv. Autónomos-IFADAP	5 212 910	a) 6 488 323	5 874 908
Total	**5 576 500**	**6 851 913**	**6 238 498**

a) Resultante do reforço da dotação através da abertura de crédito especial, por integração do saldo da dotação do ano anterior, no valor de 1.275.413 contos.

Em relação à classificação económica da despesa 08 – "Transferências de capital", das verbas transferidas para o IFADAP para pagamento das ajudas (e igualmente inscritas na despesa do orçamento privativo do IFADAP com a mesma classificação económica), refira-se que as ajudas das medidas de acompanhamento da reforma da PAC em regra não se destinam a financiar despesas de capital por parte das unidades recebedoras (os beneficiários). Em rigor, apenas as verbas orçamentais para o financiamento das despesas de investimento das medidas florestais na agricultura poderão ser consideradas transferências de capital, pelo que a classificação adequada para as restantes verbas seria 04 – "Transferências correntes" ou 05 – "Subsídios", recomendando-se a correspondente alteração da classificação.

Na sua resposta, em anexo, o IFADAP refere:

> *"Embora se reconheça que a recomendação do Tribunal de Contas, no sentido da alteração da classificação das despesas de grande parte das verbas despendidas nas Medidas de Acompanhamento da Reforma da PAC "Transferências de capital" para "Transferências correntes" é pertinente relativamente a algumas das medidas, há razões operacionais que determinam a prática seguida pelo Instituto.*
>
> *Com efeito, desde o arranque do Programa "Medidas Complementares da Reforma PAC", que a dotação orçamental foi classificada na sua quase totalidade como despesa de capital, dado que uma parte das despesas eram destinadas a financiar, directa ou indirectamente, ajudas ao investimento.*
>
> *Acresce o facto de se tratarem de medidas co-financiadas pela CE, em que a contrapartida nacional é assegurada pelo Capítulo 50 do OE – Investimento do Plano, considerando-se, assim, adequada a classificação da maioria das verbas em despesas de capital.*
>
> *Em despesas correntes, foram incluídas apenas as verbas necessárias para liquidação dos consumos correntes englobados nas despesas de acompanhamento do*

Programa efectuadas pelos diversos organismos do MADRP e as ajudas ao abrigo do Reg. (CEE) 2079/92 (Cessação da actividade).

Em todo o caso, o IFADAP estará disponível para alterar a classificação económica das despesas do Programa no próximo OE, uma vez que o PIDDAC/99 já se encontra em execução e já foram requisitadas e recebidas verbas pela classificação económica utilizada em anos anteriores".

Concordando embora com a conclusão do Tribunal, o IFADAP argumenta que as verbas orçamentais para o co-financiamento das ajudas vêm inscritas no Cap.º 50 – "Investimentos do Plano", pelo que considera adequada a classificação da maioria das verbas em "despesas de capital", estando as despesas com o acompanhamento (gestão) das medidas classificadas como "despesas correntes".

É um facto que as subdivisões do Cap.º 50 correspondentes aos programas do PIDDAC com co-financiamento comunitário, cujo serviço executor seja, como é o caso do IFADAP, um serviço com autonomia administrativa e financeira, têm em regra duas rubricas, cuja leitura habitual é:

- "Transferências correntes para o serviço autónomo" – verbas para despesas com a gestão do programa;
- "Transferências de capital para o serviço autónomo" – verbas para pagamento dos apoios (em regra apoios ao investimento).

Para os programas de apoio ao investimento, a classificação económica "transferências de capital" corresponderá a despesas de capital por parte das unidades recebedoras. Contudo, no programa em análise, tal não sucede relativamente a grande parte das verbas com essa classificação económica. Além disso, nada impede que sejam criadas alíneas àquelas duas rubricas que especifiquem melhor a finalidade económica das diferentes verbas.

Quanto aos "pagamentos efectuados" do Programa do Cap.º 50 -"Investimentos do Plano", a CGE/97 regista o valor de 6.238.498 contos, isto é, as verbas requisitadas pelo IFADAP e transferidas para o Instituto. No entanto, o IFADAP veio a repor o saldo da verba requisitada e não utilizada dessas dotações (para integração nas dotações do Programa do OE/98), pelo que o valor efectivamente utilizado pelo IFADAP em 1997 consta do quadro seguinte:

Verbas orçamentais transferidas para o IFADAP e utilização dessas verbas

(em contos)

Rubrica de Classificação Económica	"Pagamentos efectuados"	Pagamentos efectuados	Diferença (Verbas

	(CGE)	(IFADAP)	repostas)
04.01.03 – Transferências Correntes/Serv. Autónomos-IFADAP	363 590	82 220	281 370
08.02.03 – Transferências de Capital/Serv. Autónomos-IFADAP	5 874 908	5 247 076	627 832
Total	**6 238 498**	**5 329 296**	**909 202**

A CGE/97 regista, assim, como "pagamentos efectuados", neste Programa do Cap.º 50, mais 909.202 contos do que as verbas orçamentais efectivamente utilizadas pelo IFADAP no âmbito do Programa.

Em termos de efeitos orçamentais, esta questão vem sendo referida em sucessivos Pareceres sobre a CGE. Assim, dado que, em cada ano, a CGE regista como "pagamentos efectuados" o valor saído dos cofres públicos, correspondente às verbas transferidas para os serviços com autonomia não integrados no SIC[18] (e, acrescente-se, pelo valor das verbas transferidas respeitantes ao Cap.º – 50 "Investimentos do Plano", não integrado no SIC, de todos os serviços), verbas em regra superiores aos pagamentos que os serviços efectuam, a despesa orçamental de cada ano encontra-se sobreavaliada, no valor do saldo entre essas verbas transferidas e os pagamentos que os serviços efectivamente realizaram. Para cada serviço, o saldo entre as verbas orçamentais recebidas e os pagamentos efectuados por conta das correspondentes dotações, deverá ser reposto no ano seguinte, até 14 de Fevereiro, constituindo receita orçamental desse ano (através de guias de reposição não abatidas).

Relativamente ao Programa em análise, a despesa orçamental do OE/97 encontra-se sobreavaliada em 909.202 contos, valor que financiou o acréscimo da receita orçamental de 1998[19].

Note-se que, nos Programas com co-financimento comunitário inscritos no Cap.º 50 – "Investimentos do Plano", a requisição de verbas em excesso ou da totalidade das respectivas dotações – e não apenas a requisição das dotações necessárias para a cobertura das correspondentes despesas durante o ano económico –, tem sido autorizada em sucessivas leis orçamentais, através do processo de integração de saldos por abertura de créditos especiais (relativamente aos saldos do OE/97 a autorização consta do n.º 10 do art.º 6.º da Lei n.º 127-B/97, de 20 de Dezembro (Lei do Orçamento para 1998)).

Dados os efeitos descritos em termos da transparência das contas públicas, pela sobrevalorização da despesa orçamental anual, a que corresponde o acréscimo da receita orçamental do ano seguinte, o efeito sobre o défice da CGE de cada ano e também o efeito

[18] SIC – Sistema de Informação Contabilístico (veja-se art.º 17.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho – novho regime de administração financeira do Estado).

[19] Em termos de efeitos sobre o défice da CGE de cada ano, dado tratar-se de um procedimento continuado, à despesa sobreavaliada de cada ano, é necessário deduzir a receita orçamental que provém de idêntica sobreavaliação da despesa do ano anterior e que é transferida para receita orçamental do ano. Assim, considerando o efeito do Programa sobre o défice da CGE/97, à sobrevalorização da despesa do OE/97 em 909.202 contos, correspondeu uma sobrevalorização da receita do OE/97 em 1.275.413 contos (resultante da integração do saldo da dotação do OE/96, já referida). Para o conjunto dos programas do Cap.º 50 de que o IFADAP é entidade pagadora, refira-se que o Instituto repôs em 1997 (constituindo receita do OE/97) o montante de 18,7 milhões de contos, para a abertura de créditos especiais por integração de saldos, tendo reposto em 1998 o montante de 20,2 milhões de contos, para a abertura de tais créditos especiais neste ano (verbas que constituíram despesa adicional do OE/97).

sobre a tesouraria do Estado, o mecanismo da integração de saldos deverá ser utilizado apenas quando indispensável, conforme já recomendam anteriores pareceres sobre a CGE [20].

Além da análise, no final do ano económico, quanto à relação entre as verbas orçamentais recebidas pelo IFADAP (valor da CGE), com a utilização dessas verbas pelo Instituto, tem também interesse a análise numa data intermédia significativa e dos efeitos em termos de contas provisórias (subanuais) de execução do OE/97.

Assim, em 30/06/97, tendo recebido do OE/97, 2.153.000 contos, o IFADAP havia pago, desde 1/1/97, no Continente, ajudas no valor de 9.756.201 contos, a que corresponde um co-financiamento orçamental de 2.439.050 contos (a que haverá que somar as despesas inteiramente suportadas pelo OE, referidas no ponto seguinte). Nos meses de Julho e Agosto, em que o IFADAP também não requisitou verbas do OE do Programa, a parte do co-financiamento orçamental das ajudas pagas nesses meses foi de 261.489 contos (novamente sem considerar outras despesas que são financiadas exclusivamente pelo OE). Considerando apenas as ajudas pagas, a execução orçamental do programa ("pagamentos efectuados"), em 30/6/97 e 31/8/97 (2.153.000 contos), está subavaliada nessas datas, respectivamente, em 286.050 contos e 547.538 contos em relação à execução financeira real.

A subavaliação (ou, noutros casos, a sobreavaliação) das despesas orçamentais em períodos subanuais, implica nomeadamente que as contas provisórias trimestrais (de execução do OE) não traduzam a execução financeira real, mas apenas o valor dos fundos saídos dos cofre públicos, nos termos já referidos relativamente ao final do ano (CGE).

Em relação às Medidas Complementares da Reforma da PAC, quanto ao seu financiamento e em termos de tesouraria do IFADAP, note-se que 75% dessas verbas provêm do FEOGA-Garantia, não passando pelo OE. Do valor correspondente à parte do FEOGA-Garantia nas ajudas pagas num mês, o IFADAP é reembolsado pelo INGA no mês seguinte. Atendendo à irregularidade dos montantes mensais das ajudas pagas, a um mês de elevado montante de pagamentos corresponde o seguinte de elevado montante de reembolsos de verbas do FEOGA-Garantia, suficiente para cobrir o pagamento das ajudas nesse mês (e por vezes nos seguintes), sem necessidade da requisição de novas verbas orçamentais. Assim, justifica-se, em termos de tesouraria, a existência de períodos subanuais em que a parte do OE nos pagamentos efectuados é superior à verbas do OE recebidas pelo IFADAP.
Na sua resposta o IFADAP refere:

> *"A dificuldade em estabelecer com exactidão previsões correctas de pagamentos de ajudas, decorre do facto dos pagamentos estarem dependentes, em grande parte, da apresentação dos pedidos por parte das Direcções Regionais de Agricultura, que não tem uma regularidade definida. Deste modo, torna-se bastante difícil estabelecer um programa de requisições de fundos adequado ao ritmo dos pagamentos dos compromisso assumidos para com os beneficiários, pelo que ao longo do ano poderão existir períodos de*

[20] A análise global do processo de integração de saldos, em 1997, consta do presente Parecer (Capítulo IV, ponto 4.1.2 *b)*).

desajustamento entre as verbas requisitadas e as verbas pagas no âmbito do Programa, tal como é reconhecido no anteprojecto de parecer do Tribunal de Contas".

6.4.2.2 – Verbas orçamentais e do FEOGA Garantia

A verba referida de 5.329.296 contos, correspondendo à execução financeira real do Programa do Cap.º 50 (após a reposição do saldo das dotações) corresponde a:

– 25% das ajudas pagas (no Continente)	4 934 927	contos	(92,6%)
– despesas de gestão das "Medidas".	201 884	"	(3,8%)
– comissões do IFADAP suportadas pelo OE. . .	192 485	"	(3,6%)
	5 329 296	"	

As despesas de gestão das "Medidas" (e as comissões do IFADAP) não são elegíveis para financiamento pelo FEOGA-Garantia.

No quadro seguinte é apresentada a execução financeira das Medidas de Acompanhamento da Reforma da PAC, por Regulamento: ajuda total paga, despesas de acompanhamento, comissões do OE, e as respectiva fonte de financiamento (OE e FEOGA-Garantia).

Execução Financeira – verbas orçamentais e do FEOGA-Garantia – 1997

(em contos)

Regulamento	Ajudas (1)	Despesas de gestão (2)	Comissões sobre o Estado (3)	Total da despesa	Financiamento	
					OE 0,25×(1)+(2)+(3)	FEOGA 0,75×(1)
2078 – Agro-Ambientais	11 230 447	141 706	171 222	11 543 375	3 120 537	8 422 838
2079 – Cessação de Actividade	452 656	29 578	-	482 234	142 741	339 492
2080 – Medidas Florestais	8 056 618	30 600	21 263	8 108 481	2 066 018	6 042 464
Total	**19 739 721**	**201 884**	**192 485**	**20 134 090**	**5 329 296**	**14 804 794**
(%)	**(98,0%)**	**(1,0%)**	**(1,0%)**	**(100%)**	**(26,5%)**	**(73,5%)**

Fonte: IFADAP

Obs:
1 – O valor das ajudas (19.739.721 contos) é o valor das ajudas pagas entre 1/1/97 e 31/12/97 (19.777.754 contos) deduzido das devoluções pelos beneficiários (38.033 contos).
2 – As despesas de gestão (despesas de acompanhamento) respeitam a despesas realizadas por entidades públicas, sobretudo pelas DRA's, pagas pelo IFADAP.
3 – As comissões do IFADAP suportadas pelo OE são analisadas no ponto seguinte.

Assim do total da despesa, 98,0% (19.739.721 contos) referem-se a ajudas pagas em 1997, e 2,0% (394.369 contos) a despesas de acompanhamento e comissões do OE, correspondendo o

financiamento do OE a 26,5% (5.329.296 contos) e do FEOGA-Garantia a 73,5% (14.804.794 contos).

Apresentando o quadro anterior na forma do Mapa XI – PIDDAC anexo ao OE[21] observa-se:

Programa do PIDDAC "Medidas Complementares da Reforma da PAC" – execução em 1997

(em contos)

Projecto\Fontes de Financiamento	OE/97 – Capº 50 (Financiamento Nacional)	Outras fontes (Financiamento Comunitário)	Total e %	
Medidas Agro-Ambientais (Reg. 2078/92)	3 120 537	8 422 838	11 543 375	(57,3%)
Cessação de Actividade (Reg. 2079/92)	142 741	339 492	482 234	(2,4%)
Medidas Florestais (Reg. 2080/92)	2 066 018	6 042 464	8 108 481	(40,3%)
Total	**5 329 296**	**14 804 794**	**20 134 090**	**(100%)**
(%)	**(26,5%)**	**(73,5%)**	**(100%)**	

Assim, por projectos do Programa do PIDDAC, as Medidas Agro-Ambientais representaram 11,5 milhões de contos (57,3%), as Medidas Florestais 8,1 milhões de contos (40,3%) e a Cessação da Actividade Agrícola 0,5 milhões de contos (2,4%), totalizando 20,1 milhões de contos.

6.4.2.3 – Comissões do IFADAP suportadas pelo OE

Como já foi referido, na verba correspondente ao financiamento orçamental incluem-se 192.485 contos de comissões do IFADAP, constituindo receitas próprias do Instituto.

Pelo Despacho Conjunto n.º A-8/95-XII, dos Ministros das Finanças e da Agricultura, de 5/4/95 (DR n.º 98, II Série, de 27/4/95), que cria comissões relativas ao PAMAF e às Medidas Complementares da Reforma da PAC, foi o IFADAP autorizado, no que se refere ao Programa Medidas Complementares da Reforma da PAC, a cobrar uma comissão, suportada pelas verbas do referido programa do Cap.º 50 do OE, de 1,5% sobre o valor das ajudas pagas no âmbito das medidas do Regulamento 2078/92 (agro-ambientais) e sobre o valor dos prémios por perda de rendimento do Regulamento 2080/92 (medidas florestais), e uma comissão de 1% sobre o valor das ajudas ao investimento deste último Regulamento.

O Despacho Conjunto dos Ministros das Finanças e da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, de 28/5/96 (DR, II Série, de 14/6/96), que institui as taxas remuneratórias a cobrar pelo IFADAP, sobre beneficiários privados e públicos, determina pelo n.º 4 que:

[21] Não existe um mapa de publicação obrigatória, com a execução anual real do(s) Programa(s) do PIDDAC, com uma estrutura idêntica à do Mapa XI anexo ao OE, com a decomposição por projectos e fontes de financiamento.

"São revogados os Despachos Conjuntos A-8/95-XII, de 27/4/95 e A-57/95-XII, de 10/7/95, relativos, respectivamente, ao PAMAF e ao PROPESCA".

Se a redacção do n.º 4 do Despacho Conjunto de 28/5/96 fosse: "São revogados os Despachos conjuntos A-8/95-XII, de 27/4/95, na parte relativa ao PAMAF, e A-57/95-XII, de 10/7/95, relativo ao PROPESCA", a interpretação seria inequívoca, isto é, mantinham-se as comissões relativas às Medidas Complementares da Reforma da PAC. Esta redacção corresponde à interpretação feita pelo IFADAP, constante da sua resposta em anexo, da efectiva redacção do n.º 4, do Despacho Conjunto de 28/5/96 que, contudo, não é tão clara.

Assim, são possíveis duas interpretações do n.º 4 do Despacho Conjunto de 28/4/96:

- o Despacho Conjunto A-8/95-XII, foi revogado na sua totalidade, conforme a interpretação dada no relato de auditoria enviado às entidades auditadas, reconhecendo embora que a expressão: "É revogado o Despacho Conjunto A-8/95-XII, de 27/4/95, relativo ao PAMAF" é errónea, visto que este Despacho Conjunto também dispõe sobre as comissões do Estado para as Medidas de Acompanhamento da Reforma da PAC;
- o Despacho Conjunto A-8/95-XII, de 27/4/95, foi revogado apenas quanto às comissões do PAMAF, entendendo-se a redacção do n.º 4 do Despacho Conjunto n.º de 28/4/96 apenas como má técnica legislativa, visto que não discrimina que a revogação se aplica apenas ao PAMAF.

Tratando-se de uma questão que diz respeito ao financiamento orçamental do IFADAP, através de comissões pagas pelo Estado por verbas de programas do Cap.º 50, ou, em sua substituição, através de verbas do Orçamento de Estado destinadas directamente ao seu orçamento de funcionamento, coloca-se ao nível das relações entre o Instituto e a Tutela, e na forma mais transparente de evidenciar as receitas próprias do Instituto, em que estão incluídas essas comissões pagas pelo Estado. Assim, e dado que a interpretação do disposto no n.º 4 do Despacho Conjunto de 28/5/96 oferece dúvidas, o Tribunal recomenda que a sua redacção seja clarificada.

6.4.2.4 – Execução financeira constante da "conta de gerência" do IFADAP

No que se refere às Medidas de Acompanhamento (ou Complementares) da Reforma da PAC, a "conta de gerência" destinada à DGO apresenta vários subagrupamentos económicos e rubricas que não existiam no orçamento privativo (e não constavam dos correspondentes mapas anexos às requisições de fundos como justificativos das verbas a aplicar).

Na sua resposta, refere o IFADAP:

> *"Em relação às divergências apontadas entre as rubricas de despesa da "conta de gerência" enviada à DGO (Quadro V do art.º 30 do Decreto-Lei n.º 66/97 de 01 de Abril) e as rubricas constantes do orçamento privativo e das correspondentes requisições de fundos, podem ser justificadas pelas seguintes razões:*

As requisições de fundos são efectuadas com base nos orçamentos iniciais constantes do Mapa XI e do orçamento privativo, sendo ajustadas apenas pelas alterações orçamentais realizadas no referido mapa, nomeadamente as que resultam de integrações de saldos, reforços, anulações, retenções, etc.. Como o Instituto tem necessidade de requisitar previamente os fundos para cobertura da contrapartida nacional das ajudas a liquidar aos beneficiários, não se conhecem "a priori" com exactidão, as rubricas em que vão ser executadas as despesas, dada a diversidade de beneficiários privados que recebem ajudas e a necessidade de enquadrar despesas efectuadas por outros organismos do MADRP sem autonomia financeira e cujas despesas estão incluídas no orçamento privativo do IFADAP.

Deste modo, não é possível fazer comparações de forma directa entre as rubricas constantes das requisições de fundos e as rubricas de execução final realizada, dado que o Instituto procede periodicamente a ajustamentos nas rubricas de despesa do seu orçamento privativo. Aquelas alterações não pode ser repercutidas nas requisições de fundos, uma vez que já foram processadas".

Analisando esta resposta, refira-se que o IFADAP requisitou verbas do programa em Março, Maio, Setembro, Dezembro/97 e Janeiro/98, pelo que as alterações que tenham existido ao orçamento privativo podiam ser repercutidas pelo menos nas últimas requisições de fundos. Que os mapas anexos às requisições de fundos (de verbas aplicadas à data da requisição e a aplicar, por rubrica de classificação económica) tomem por base o orçamento privativo inicial, apenas alterado para reflectir as alterações que existam no respectivo programa do Orçamento do Estado, e não o orçamento privativo "periodicamente ajustado", significa que esses mapas contêm informação desajustada, com menor credibilidade.
De notar que na "conta de gerência", o agrupamento económico 08 – "Transferências de capital" (para empresas privadas, serviços autónomos, administração local, instituições particulares e famílias) inclui também as comissões do OE e parte das despesas com a gestão das medidas. Assim, o total do agrupamento económico 08 – "Transferências de capital" corresponde a:

– 25% das ajudas pagas (no Continente)	4 934 927	contos	(94,1%)
– comissões do IFADAP suportadas pelo OE.	192 485	"	(3,7%)
– parte das despesas de acompanhamento das "Medidas". .	118 733	"	(2,2%)
	5 246 145	"	(100%)

Assim, 311.218 contos, valor correspondente a 5,9% das despesas com a classificação económica "Transferências de capital", não diz respeito ao co-financiamento orçamental das ajudas pagas, como essa classificação económica deixava supor.

Na sua resposta, refere o IFADAP:

> *"As despesas de acompanhamento e as comissões do IFADAP não são despesas elegíveis, pelo que têm de ser obrigatoriamente financiadas pelo OE, independentemente de se tratarem de despesas correntes ou de capital.*
>
> *Quanto às comissões que o IFADAP está autorizado a cobrar através do PIDDAC, salienta-se que o procedimento habitualmente utilizado é o de adicionar as comissões às despesas nas referidas rubricas de execução, assumindo assim a mesma classificação económica da despesa a que está associada".*

Em relação ao referido anteriormente e à resposta, tenha-se em atenção que não está em causa o financiamento orçamental obrigatório das despesas de acompanhamento (gestão) do programa e das comissões do IFADAP. As questões que se colocam são ao nível da classificação económica dessas despesas.

Assim, o valor de 118.733 contos de despesas de acompanhamento (despesas realizadas maioritariamente pelas DRA's e outras entidades públicas sem autonomia), foi incluído nas despesas das rubricas de transferências de capital para empresas privadas, para serviços autónomos, administração local, instituições particulares ou famílias, o que não corresponde à realidade.

Quanto às comissões do IFADAP suportadas pelo OE (192.485 contos) classificadas também como despesa resultante de "transferências para empresas privadas/serviços autónomos/(...)/famílias", tal despesa não existiu, isto é, essa verba não foi transferida para essas entidades. As comissões constituem receita própria do Instituto, para financiamento das suas próprias despesas. Assim, o Tribunal recomenda que o procedimento – ao nível do Orçamento do Estado e do orçamento privativo –, de adicionar as comissões do IFADAP às rubricas com a classificação económica transferência de verbas para outras entidades seja revisto, passando a figurar como valor dessas transferências apenas o efectivamente realizado, claramente separado das comissões suportadas pelo OE destinadas às despesas de funcionamento e de investimento do próprio Instituto.

No que se refere à despesa co-financiada pelo FEOGA-Garantia das medidas de acompanhamento da reforma da PAC, e ao contrário da despesa financiada por verbas orçamentais, não se encontra discriminada na "conta de gerência" (estando agregada a despesas financiadas pelo FEOGA-Orientação e outras fontes). Assim, e notando que não existe em termos de execução financeira real um mapa com a estrutura do Mapa XI – PIDDAC (anexo ao OE), com as verbas do OE e comunitárias por programa, também a

"conta de gerência" não permite conhecer a execução financeira real do programa, quanto às despesas financiadas pelo OE e às despesas financiadas pelo FEOGA-Garantia.

Assim, além da recomendação antes referida no ponto 6.4.2.1, considera-se necessária uma melhor classificação das despesas em termos de "conta de gerência".
Na sua resposta o IFADAP refere:

> *"Relativamente à questão de o IFADAP apresentar na "Conta de gerência" (Quadro V do art.º 30.º do Decreto-Lei n.º 66/97 de 01 de Abril) as despesas do FEOGA-Garantia e do FEOGA-Orientação e de Outras Fontes agregadas numa única rubrica "FEOGA e Outras fontes", este procedimento resulta de aspectos de ordem prática, da diversidade de despesas associadas às várias fontes de financiamento e do sistema de organização contabilística do Instituto.*
>
> *Refira-se que a actividade do IFADAP no âmbito dos apoios aos Sectores da Agricultura e das Pescas, abrange grande número de programas e projectos com comparticipações nacionais inscritas no Capítulo 50, nos orçamentos Regionais da Madeira e dos Açores, no Ministério da Defesa Nacional, no FEOGA-Orientação, no IFOP, no FEOGA-Garantia, no FSE e no OSS, etc., tornando-se extremamente difícil e onerosa a individualização por cada Programa das fontes de financiamento e da despesa das ajudas pagas aos beneficiários, para além do Cap.º 50.*
>
> *De qualquer forma, embora aquela informação não esteja incluída na "Conta de gerência", o Instituto poderá obtê-la através dos registos micro-informáticos extra-contabilísticos existentes".*

O número de programas e de apoios de que o IFADAP é entidade executora e/ou pagadora é de facto elevado. É também um facto que relativamente às Medidas de Acompanhamento da Reforma da PAC, para o ano de 1997, o IFADAP disponibilizou através de mapas extra-contabilísticos toda a informação necessária[22], que foi confrontada com a documentação de prestação de contas do IFADAP (à Direcção-Geral do Orçamento e também ao FEOGA-Garantia, através do INGA). A questão que se coloca relativamente aos mapas extra-contabilísticos é que necessitam de ser confrontados com os documentos de prestação de contas, confrontação que não é possível se estes documentos não estiverem estruturados por forma a permitir essa confirmação.

[22] Para os anos anteriores tais mapas extra-contabilísticos não existiam.

6.4.3 – Caracterização das ajudas concedidas

6.4.3.1 – Medidas agro-ambientais (excepto formação profissional)

Estas ajudas são concedidas por um período de 5 anos, pagas anualmente, devendo o beneficiário em cada um dos quatro anos seguintes ao da candidatura confirmar ou alterar os dados da candidatura. Durante esse período o beneficiário está obrigado a cumprir os compromissos previstos para cada medida. Em caso de incumprimento contratual, se o contrato for rescindido, o beneficiário terá que devolver, com juros, as ajudas recebidas. Estas ajudas distinguem-se, assim, das ajudas anuais do INGA, também financiadas pelo FEOGA-Garantia.

O sistema das ajudas agro-ambientais, estabelecido na Portaria 688/94, de 23 de Julho, e nas Portarias que estabelecem os regimes específicos dessas ajudas (baseado em Unidades de Gestão Regionais e numa Unidade de Gestão Nacional) foi reestruturado pela Portaria n.º 745-O/96, de 18 de Dezembro. A partir de 1997 a gestão das medidas é assegurada pelas DRA's e pelo IFADAP.

As medidas agro-ambientais são constituídas por quatro grupos:

Grupo I – Medidas de diminuição dos efeitos poluentes na agricultura

Estas medidas têm por objectivo incentivar os agricultores a utilizarem de uma forma mais racional os produtos químicos, a adoptarem métodos de luta alternativos contra pragas e doenças e promoverem sistemas de produção menos intensivos com obtenção de produtos de maior qualidade. São as seguintes as medidas que integram este grupo:

Medida 2 – Luta química aconselhada;
Medida 3 – Protecção integrada;
Medida 4 – Produção integrada;
Medida 5 – Agricultura biológica.

Grupo II – Extensificação e/ou manutenção de sistemas agrícolas tradicionais

As ajudas deste grupo têm como objectivo apoiar sistemas extensivos, tradicionais em Portugal, permitindo a sua manutenção e evitando a desertificação de vastas zonas do interior do país. É constituído pelas seguintes medidas:

– Manutenção de sistemas agrícolas tradicionais extensivos:
Medida 6 - Sistemas policulturais tradicionais do Norte e Centro;

– Sistemas arvenses extensivos:
Medida 7 – Sistemas cerealíferos de sequeiro
Medida 8 – Lameiros
Medida 9 – Sistemas forrageiros extensivos

– *Sistemas arbóreos-arbustivos tradicionais:*
Medida 10 – Olival tradicional
Medida 11 – Figueiral de Torres Novas
Medida 12 – Vinha em socalcos na Região Demarcada do Douro

– *Fruticultura tradicional:*
Medida 13 – Fruteiras de variedades regionais
Medida 14 – Pomares tradicionais de sequeiro do Algarve
Medida 15 – Amendoais tradicionais de sequeiro
Medida.16 – Montado de azinho

Medida 17 – Reconversão de terras aráveis em pastagens extensivas (não implementada)

Medida 18 – Apoio à manutenção de raças autóctones ameaçadas de extinção
Medida 19 – Extensificação da produção pecuária (não implementada).

Grupo III – Conservação de recursos e da paisagem rural

Para travar o crescente abandono de determinadas áreas agrícolas e florestais, este grupo de medidas tem, nomeadamente, o objectivo de as ordenar e controlar o aumento de incêndios florestais e consequente erosão e degradação da paisagem. Fazem parte deste grupo as medidas:

– Medida 20 – Manutenção de superfícies florestais abandonadas;
– Medida 21 – Manutenção de superfícies florestais complementares de explorações agrícolas;
– Medida 22 – Preservação de maciços de espécies arbóreas ou arbustivas autóctones;
– Medida 23 – Manutenção de terras agrícolas no interior de superfícies florestais;
– Medida 24 – Planos Zonais – Programa Zonal de Castro Verde.

Nos quadros seguintes caracterizam-se as ajudas concedidas das medidas agro-ambientais, em termos de valores acumulados em 15/10/97, das candidaturas de 1994 a 1997 (inclusive), no que se refere aos três Grupos.

O total de beneficiários das medidas, 132.924, é elevado, se se atender ao conjunto de procedimentos que cada candidatura envolve, durante cinco anos[23].

As medidas do Grupo II – "Extensificação ou manutenção dos sistemas agrícolas tradicionais extensivos" concentram 83,5% dos beneficiários das medidas, como se observa pelo quadro seguinte:

Grupo de medidas	Beneficiários		Área	
	N.º	%	N.º de ha	%

[23] O número de beneficiários das diferentes medidas é superior ao número de beneficiários individualmente considerados, visto que cada beneficiário individual pode receber ajudas de várias medidas, até um valor limite para a acumulação das ajudas.

II – Extensificação ou manutenção dos sistemas agrícolas tradicionais extensivos	110 982	(83,5%)	513 160	(83,0%)
III – Conservação dos recursos e da paisagem rural	19 824	(14,9%)	80 699	(13,0%)
I – Diminuição dos efeitos poluentes na agricultura	2 118	(1,6%)	24 612	(4,0%)
Total	**132 924**	**(100%)**	**618 471**	**(100%)**

A área total objecto da ajuda é de 618.471 hectares (notando, embora, que há situações em que a mesma superfície pode ser objecto de ajuda de várias medidas), o que representará cerca de 15,6% da superfície agrícola útil (SAU).

A distribuição das áreas pelos três grupos de ajudas, de certo modo mede o grau de realização dos diferentes objectivos pretendidos com as medidas agro-ambientais.

Assim, e dado que os grupos II e III não são de natureza muito diferente, pode dizer-se que 96% da área é objecto de ajuda à manutenção dos sistemas agrícolas tradicionais, como uma ajuda adicional ao rendimento dos agricultores. Apenas 4% da área total é objecto da ajuda à diminuição dos efeitos poluentes da agricultura.

A ajuda média por ha é de apenas 19,3 contos, sendo no entanto o valor da ajuda por hectare bastante diferenciado por medida.

Em relação à ajuda média anual concedida a cada beneficiário (as ajudas são concedidas por 5 anos) é de apenas 99 contos. De notar que 15 das 21 medidas, têm um valor da ajuda anual média inferior a 100 contos, o que se traduz numa percentagem muito elevada de beneficiários com ajudas anuais entre os 30 e os 100 contos. Traduzindo esses valores no preço do salário diário de um trabalhador rural, ou no custo/hora de meios mecânicos, pode concluir-se que essas ajudas não constituem meios financeiros significativos para alterar práticas agrícolas tradicionais, reforçando a ideia que se trata antes de ajudas, reduzidas, ao rendimento dos agricultores[24].

Apesar dos valores médios baixos (das áreas de exploração, ajuda/ha e ajuda/beneficiário), dado o elevado número de beneficiários, em 15/10/97, a ajuda anual média das medidas agro-ambientais representava 13,1 milhões de contos.

Sendo a conjugação dos vários factores (n.º de beneficiários, área, ajuda/ha), no quadro seguinte referem-se as medidas com maior ajuda anual média (superior a 500.000 contos):

(em contos)

Medida	**Total da ajuda anual média e %**
6 – Sistemas policulturais tradicionais do norte e centro	2 907 503 (22,1%)
10 – Olival tradicional	1 396 238 (10,6%)

[24] Os valores médios das ajudas serão aumentados a partir de 1998, dadas as alterações introduzidas pela Portaria n.º 85/98, de 19 de Fevereiro.

18 – Apoio à manutenção de raças autóctones	1 220 255	(9,3%)
21 – Manutenção de superf. florestais no interior explor. agrícolas	1 097 611	(8,3%)
9 – Sistemas forrageiros extensivos	1 090 225	(8,3%)
3 – Protecção integrada	715 311	(5,4%)
16 – Montado de azinho	572 152	(4,4%)
Outras medidas	4 150 438	(31,6%)
Total	**13 149 733**	**(100%)**

Note-se que se trata de valores referentes à ajuda anual, a multiplicar por 5 anos, totalizando cerca de 65,7 milhões de contos .

6.4.3.2 – Medidas agro-ambientais – formação profissional

Este grupo de medidas pretende favorecer a formação de agricultores e técnicos sobre introdução de métodos de produção agrícola e florestal compatíveis com as exigências da protecção do ambiente e dos recursos naturais e a preservação do espaço natural e da paisagem.

O grupo é constituída pelas seguintes medidas:

- Acções de formação;
- Acções de sensibilização;
- Acções de formação complementar ou estágios;
- Instalação e manutenção de campos de demonstração.

As medidas de formação profissional encontram-se regulamentadas pela Portaria n.º 693/94, de 23 de Julho, alterada quanto aos valores pela Portaria n.º 393/96, de 21 de Agosto e quanto ao sistema de gestão pela Portaria n.º 745-O/96, de 18 de Dezembro. Estas medidas, a partir de 1997 são geridas pela Direcção-Geral do Desenvolvimento Rural.

Desde 1994 e a até 31/12/97 foram aprovadas:

- 78 acções de sensibilização, das quais 29 das DRA's e as restantes promovidas por Cooperativas Agrícolas, Associações de Produtores e outras organizações;
- 232 cursos (acções) de formação, na sua maioria destinadas a agricultores, dos quais 4 promovidos por DRA's e as restantes por cooperativas, associações de produtores ou outras, estabelecimentos de ensino e outras entidades públicas;
- 8 candidaturas a estágios;

- 58 campos de demonstração, dos quais 22 por DRA's, sendo os restantes de Cooperativas, associações de agricultores e outras associações, instituições de ensino e outras entidades públicas, e de agricultores a título principal (9 campos de demonstração).

6.4.3.3 – Cessação da actividade agrícola

O Regulamento (CEE) n º 2079/92 do Conselho, de 30 de Junho, instituiu um regime comunitário de ajudas à reforma antecipada na agricultura, considerando que estas ajudas contribuirão para: proporcionar um rendimento aos agricultores idosos que decidam cessar a actividade agrícola; favorecer a substituição desses agricultores idosos por agricultores que possam melhorar a viabilidade económica das explorações; reafectar terras agrícolas a utilizações não agrícolas quando a sua afectação a fins agrícolas não seja possível em condições de viabilidade satisfatória; proporcionar um rendimento aos familiares e assalariados agrícolas idosos que percam o emprego na sequência da reforma antecipada do agricultor. Podem candidatar-se agricultores com idades compreendidas entre os 55 e os 64 anos, sendo as ajudas pagas durante um período de 15 anos.

Estas ajudas estão regulamentadas pela Portaria n.º 854/94, de 22 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Portarias n.os 135/96, de 2 de Maio e 424/98, de 21 de Junho. O seu sistema de gestão baseia-se em Unidades de Gestão Regionais (a que preside a respectiva DRA) e por uma Unidade de Gestão Nacional (presidida pela DGDR).

A ajuda a conceder ao agricultor ou agricultor e cônjuge é calculada tendo em conta:

- uma indemnização de base anual de 2.656,5 ECU (531,3 contos[25]), ou no caso de o beneficiário se apresentar com o seu cônjuge, de 4.347 ECU (869,4 contos),
- acrescida de um prémio complementar de 289,8 ECU/ano (58,0 contos) por ha de regadio, vinha ou pomar, e de 72,5 ECU/ano (14,5 contos) por ha de sequeiro.

A ajuda é paga em prestações mensais até ao limite de 555,5 ECU/mês (111,1 contos/mês ou 1.333,2 contos/ano) quando se trate apenas do agricultor, ou de 694,3 ECU/mês (138,9 contos/mês ou (1.666,3 contos/ano), tratando-se de agricultor e respectivo cônjuge.

Estes valores são aplicáveis apenas quando a cessação da actividade ocorre aos 55 anos (idade mínima para a cessação) e o beneficiário contribua para a segurança social durante um período que lhe permita obter a reforma no âmbito da segurança social com a idade normal para essa reforma (actualmente 65 anos, para os homens[26]).

No cálculo das ajudas são considerados os seguintes decréscimos em relação aos valores (de base) antes indicados:

[25] Os valores das ajudas vêm expressos na legislação em ECU. Na sua conversão em contos utilizou-se o câmbio aproximado de 1 ECU = 0,2 contos.

[26] A idade normal de reforma para as mulheres é determinada, em cada ano, pelo art.º 22.º da Lei n.º 329/93, de 25 de Setembro.

- 2,5 pontos percentuais por cada ano a partir da idade mínima para a cessação (55 anos) até à idade da cessação (que não pode ocorrer depois da idade normal para a reforma);
- 3 pontos percentuais por cada ano entre a da idade mínima para a reforma no âmbito do regime geral da segurança social (65 anos para os homens ou a idade fixada para as mulheres) e a idade em que o beneficiário reúne as condições para se reformar (e que não pode ultrapassar 70 anos).

Também, para que a ajuda atinja o valor limite, é necessário que a área de exploração tenha uma área bastante acima das áreas médias das explorações das várias regiões, com excepção do Alentejo.

Assim, a ajuda máxima referida para agricultores, de 111,2 contos/mês é um valor limite, bastante superior ao valor médio da ajuda concedida, de 71.300$00/mês.

O pagamento da ajuda durante o período de 15 anos, mantém-se constante durante 10 anos, decrescendo 10 pontos percentuais por ano nos últimos 5 anos.

Até à reforma do beneficiário no âmbito da segurança social a ajuda pode ser designada pré-reforma.
Quando o beneficiário passe a receber uma pensão de reforma no âmbito do regime nacional de segurança social, a ajuda passará a constituir um complemento de reforma, de montante equivalente à diferença entre o valor da ajuda atribuída e o valor da respectiva reforma e do montante adicional da pensão. Em caso de morte do beneficiário, a ajuda continua a ser paga nas mesmas condições ao seu cônjuge, descendentes menores em 1.º grau ou outras pessoas a cargo, deduzida, se for caso disso, da pensão de sobrevivência.

Quanto à distribuição regional (área das DRA's) das candidaturas aprovadas, até Julho/98, verificava-se:

Região	N.º cand.	%	Área total (ha)	%
Entre-Douro-e-Minho	188	29,1	911	10,4
Trás-os-Montes	112	17,4	1 255	14,4
Beira Litoral	87	13,5	510	5,8
Beira Interior	69	10,7	1 007	11,5
Ribatejo e Oeste	117	18,1	1 169	13,4
Alentejo	69	10,7	3 848	44,0
Algarve	3	0,5	43	0,5
Total	**645**	**100**	**8 738**	**100**

As regiões com maior número de candidaturas são as de Entre-Douro-e-Minho (188), Ribatejo e Oeste (117) e Trás-os-Montes (112), sendo a distribuição geográfica das candidaturas bastante irregular, em resultado de vários factores, económicos, sociais e culturais, características regionais das explorações agrícolas e da divulgação da medida.

Em resultado das áreas mínimas de acesso a estas medidas, as explorações de menor dimensão, em princípio com menor viabilidade, não têm área suficiente para serem objecto de ajuda à cessação da actividade agrícola, o que restringe a aplicação destas ajudas.

Salienta-se nas respostas do IFADAP e da DGDR, a necessidade de ser ponderada a condição de acesso, em termos de área mínima ou em termos de dimensão económica mínima das explorações agrícolas, dado que a Portaria n.º 202/70, de 21 de Abril, com base na qual se determinam as áreas para efeitos de acesso às ajudas, carece de actualização.

6.4.3.4 – Medidas florestais na agricultura

Estas ajudas são geralmente constituídas por subsídio ao investimento e por prémios (de manutenção e por perda de rendimento):

- Subsídio a fundo perdido ao investimento – podendo atingir 100% das despesas de investimento.
- Prémio anual de manutenção – de 85 ECU (17 contos) por hectare arborizado, durante os primeiros cinco anos, destinado a cobrir os custos decorrentes das operações de manutenção das superfícies arborizadas constantes do projecto de investimento.

Com excepção da arborização com espécies de crescimento rápido (eucalipto e choupo) e dos organismos da administração central ou local, bem como os agricultores que já beneficiem das ajudas à reforma antecipada, os beneficiários de ajudas à arborização têm também direito ao:

- Prémio anual por perda de rendimento – entre 109 e 266 ECU (entre 21,8 e 53,2 contos) por hectare arborizado, durante 10, 15, ou 20 anos (conforme a espécie florestal, o tipo de beneficiário e a classe de área), destinado a compensar as perdas de rendimento decorrentes da arborização da superfície agrícola.

Estas ajudas encontram-se regulamentadas pela Portaria n.º 199/94, de 6 de Abril, alterada pela Portaria n.º 216/96, de 14 de Junho, que atribui ao IFADAP a gestão destas medidas.

Em 31/10/97, o número de projectos definitivamente aprovados (i. é, após o início dos trabalhos) totalizava 3.963, com a área total de 96.445 ha. Esta área representa cerca de 2,4% da superfície agrícola útil e de 3,1% da área florestal. O quadro seguinte caracteriza as ajudas concedidas nessa data, quanto aos valores totais e valores médios.

(em contos)

Subsídio ao investimento	
N.º de beneficiários (n.º de projectos)	3 963
Área total (n.º de hectares)	96 445
Área média/beneficiário (ha)	24,3
Subsídio ao investimento	16 849 951
Subsídio médio ao investimento/ha	174,71
Prémio de manutenção	
Área total (n.º ha)	96 512
Prémio total (5 anos)	9 394 787
Prémio anual	1 878 957
Prémio/ha/ano	19,5
Prémio/ha (5 anos)	97,5
Prémio por perda de rendimento	
Área total (n.º de hectares)	96 240
Prémio total (20 anos [a)])	73 912 914
Prémio total anual	3 695 646
Prémio médio/ha/ano	38,4
Prémio médio/ha (20 anos [a)])	768

a) Valor estimado, considerando o prémio por perda de rendimento pago por um período de 20 anos.

A área média dos projectos (24,3 ha) é relativamente elevada e resulta do elevado número de projectos de florestação do Alentejo, que concentra 22,2% dos projectos de florestação e 46,9% da área total, sendo a área média de cada projecto de 45 ha, muito superior aos projectos da Beira Litoral (2,3 ha) e de Entre-Douro-e-Minho (3,1 ha).

Quanto ao valor das ajudas aos projectos aprovados (considerando a duração total dos prémios) verifica-se:

– Subsídio ao investimento:	16,8	Milhões de contos
– Prémio de manutenção:	9,4	" " "
– Prémio por perda de rendimento:	73,9	" " "
Total:	100,1	" " "

De notar a importância do prémio por perda de rendimento, por se tratar de um valor a pagar (geralmente) durante 20 anos.

6.4.4 – Resultados da verificação quanto à concessão, controlo e pagamento das ajudas. Conclusões e recomendações

Dada a diversidade e complexidade das medidas (agro-ambientais, ajuda à cessação da actividade e medidas florestais), no que se refere às condições de elegibilidade, controlo e acompanhamento das ajudas, a gestão das medidas é complexa, envolvendo um grande volume de trabalho por parte do IFADAP, das DRA's, da DGDR e do INGA.

De acordo com a análise efectuada, constante do relatório de auditoria, referem-se em seguida as conclusões e as recomendações relativamente aos aspectos susceptíveis de serem melhorados.

6.4.4.1 – Medidas agro-ambientais (excepto formação profissional)

a) Identificação das superfícies de acordo com o Sistema de Identificação Parcelar (parcelário)

Até 1997, inclusive, as áreas totais dos prédios eram geralmente comprovadas através de cadernetas prediais (Cadastro Rústico, abrangendo o sul do País) e de certidões de teor das Finanças (no norte do País).

Destaca-se a conclusão do INGA, quando as (suas) ajudas "superfície" eram suportadas pelo Cadastro Rústico e pelas certidões de teor das Finanças:

> *"(...) a realização de múltiplas acções de controlo e medição de áreas pelos serviços do Instituto permitiu concluir que a área real das parcelas era desconhecida de muitos agricultores e que, sem esta, a aplicação da regulamentação anti-fraude se traduzia pela generalização de situações em que os agricultores penalizados não possuíam a totalidade dos elementos necessários a uma boa preparação das suas candidaturas". (*INGA/DVC, 1998, *"Sistema de Identificação de Parcelas Agrícolas em Portugal (parcelário)").*

Esta situação é transponível para as medidas agro-ambientais, de candidaturas anteriores a 1998, pelo que a partir deste ano, conforme está determinado, a confirmação das áreas através do parcelário, dando cumprimento ao art.º 19.º do Reg. (CEE) n.º 746/96 da Comissão, de 24/4/96, criará condições mais favoráveis para que as áreas objecto das ajudas agro-ambientais correspondam às áreas reais e, ao mesmo tempo, evitem a penalização dos agricultores na situação descrita, em resultado de controlos no local.

Também, quando a área objecto da candidatura é inferior à área total da parcela, e também quanto à questão da densidade das árvores (ou vinha) da área objecto da ajuda, o parcelário (mapa P3) pode fornecer elementos de confirmação mais precisos.

b) Controlos no local

De forma sistematizada começaram a ser realizados controlos no local, em 1996, pelas DRA's, sendo a amostragem dos beneficiários a controlar efectuada pelo IFADAP. O controlo abrangeu as candidaturas aprovadas nos anos de 1994, 1995 e 1996 (como já foi referido, as ajudas são concedidas por um período de 5 anos). Também em 1997 foram realizados controlos no local, de candidaturas aprovadas nesses anos e em 1997, estando também prevista a realização de controlos no local nos anos seguintes.

O controlo realizado em 1996 abrangeu 7.638 medidas[27], estando 6.248 (81,8%) em situação regular e 1.390 em situação irregular, tendo sido rescindidos os contratos de 870 (11,4% das medidas sujeitas ao controlo).

Do controlo realizado no local em 1997, sobre 7.980 medidas, estavam em situação regular 5.914 (74,1%) e em situação irregular 2.066, dos quais as situações que poderiam originar a rescisão dos contratos representavam 1.168 (14,6%), não estando, contudo, o processo do controlo encerrado à data da auditoria.

Relativamente aos anos de 1994 e 1995, não existia metodologia de controlo no local, nem modelo de relatório de controlo. A inexistência de dados relativos ao controlo no local efectuado nesses anos foi questionada pelos serviços da Comissão Europeia (DG VI – Agricultura) no âmbito do apuramento de contas dos exercícios desses anos.

Dada a inexistência desses dados, às obrigações de controlo assumidas pelo Estado no programa apresentado à Comissão sobre a aplicação das ajudas agro-ambientais e às normas (bastante genéricas) sobre as correcções financeiras (sanções) relativas às verbas do FEOGA-Garantia, os serviços da

[27] O número de medidas objecto de controlo é superior ao número dos respectivos beneficiários, visto que um beneficiário pode receber ajudas respeitantes a mais do que uma medida.

Comissão (DG VI – Agricultura) comunicaram formalmente, em 18/03/97, a proposta de uma correcção financeira forfetária (i. é, a diminuição das verbas do FEOGA-Garantia a receber pelo INGA no apuramento de contas desses exercícios) de 10% sobre o valor declarado do co-financiamento do FEOGA-Garantia, das ajudas pagas das medidas agro-ambientais nos anos de 1994 e 1995. Os serviços da Comissão indicavam também, que "se as autoridades portuguesas considerarem oportuna uma conciliação sobre esta conclusão, podem apresentar o respectivo pedido".

No recurso apresentado pelo INGA ao Órgão de Conciliação (constituído por personalidades independentes, da Comissão), em 29/04/97 (que anexa carta dirigida à DG VI – Agricultura, em 5/12/96, sobre a mesma questão) destaca-se a justificação assente no facto de os controlos realizados em 1996, abrangerem também as candidaturas dos anos de 1994 e 1995, em percentagem ligeiramente superior a 5%. O recurso refere que o programa apresentado à Comissão, não formulava "qualquer objectivo no sentido da realização de controlos numa base anual, e a partir do primeiro ano. Sendo estas medidas (...) o resultado de contratos quinquenais, o pagamento durante os primeiros dois anos, sem a realização de controlos de campo, não pôs em risco a legitimidade das despesas financiadas pelo FEOGA".

No processo de conciliação, a Comissão (DG VI – Agricultura) aceitou parcialmente esta argumentação, em 4/8/97, concluindo que: "Na grande maioria das medidas, um ou vários compromissos não podem ser utilmente controladas posteriormente (ou seja, em 1996, para os anos de 1994 e 1995). Para as medidas seguintes pelo contrário, e a título excepcional (...)", manifesta a disposição, de não aplicar a correcção financeira proposta às medidas 2, 3 e 4 (do Grupo I), 20, 21 e 22 do (Grupo III) e formação profissional (Grupo IV).

Em resposta ao Órgão de Conciliação, o INGA, em 19/09/97, apresentou as justificações para as restantes medidas "nas quais os compromissos assumidos podem ser utilmente confirmados à posteriori".

No seu relatório final, de 7/10/97, o Órgão de Conciliação conclui que "pontos decisivos para resolver o presente caso não foram clarificados entre as partes (nomeadamente a natureza dos controlos de elegibilidade efectuados em 1994 e a apreciação detalhada medida por medida do programa português, da necessidade de um controlo anual no local a efectuar antes do primeiro pagamento das ajudas em 1994)". Submete as suas reflexões e conclusões às partes, sugerindo-lhes que tentem chegar a uma solução de comum acordo.

Por carta de 17/02/98, a Comissão (DG VI – Agricultura) confirma a correcção financeira de 10%, agora incidindo sobre as medidas do Grupo II (são agora excluídas da correcção financeira a medida 5 do Grupo I e a medida 23 do Grupo III), no valor de 200.574 contos (1994) e 630.170 contos (1995), isto é, 10% do valor correspondente ao co-financiamento do FEOGA nas ajudas pagas do Grupo II das medidas agro-ambientais nos anos de 1994 e 1995, respectivamente.

À data da auditoria, a correcção financeira relativa a 1994, aprovada por Decisão da Comissão de 6/05/98 (relativa ao apuramento das contas dos Estados-membros relativas às despesas financiadas pelo FEOGA-Garantia, exercício financeiro de 1994), já tinha sido deduzida nas verbas do FEOGA-Garantia a receber pelo INGA relativas a Julho/98.

Quanto à correcção financeira prevista relativamente a 1995, se não ocorrerem factos novos, como seja a necessária apresentação adicional pelo INGA e o IFADAP de justificações, que venham a ser aceites pela Comissão, sobre o facto de o controlo efectuado no local em 1996 e anos seguintes ser bastante relativamente às candidaturas com pagamentos em 1995 e sobre a melhoria significativa do

sistema de controlo, o mais provável é que essa correcção financeira venha também a ser aplicada no processo de apuramento de contas do exercício de 1995.

Na sua resposta, o IFADAP refere que *"vai apresentar, junto da Comissão, justificação que comprova que as candidaturas de 1995 têm vindo a ser controladas desde 1996"*.

c) Controlo administrativo

O controlo administrativo pelas DRA's, envolve o controlo da elegibilidade da candidatura, dos dados da candidatura – áreas, ocupação cultural, densidades (plantas) e encabeçamento (animais) – e do seu registo na "base de dados das medidas agro-ambientais", e dos documentos comprovativos exigidos, nomeadamente os comprovativos da posse da terra. Envolve também o controlo das confirmações/alterações anuais das candidaturas.

Em 72 processos analisados no IFADAP, com frequência o espaço no formulário (anexos) de candidatura reservado à DRA (antes, ao Secretariado da UGR), para anotação pelo técnico responsável de que a candidatura reúne condições de elegibilidade, não estava preenchido, assinado e datado.

Também o check-list dos documentos apresentados na candidatura (Anexo à Circular do IFADAP n.º 2/97, de 12/02/97, com entrada em vigor em 1/1/97), em que o técnico confirma que os documentos assinalados estão conformes com a candidatura apresentada, apenas existia em seis processos (todos da DRA do Alentejo).

Note-se que a inexistência dessas evidências de controlo administrativo não significa que o controlo administrativo dos respectivos processos não tenha sido efectuado, e que os registos na base de dados não estejam de acordo com os dados da candidatura. Neste aspecto, os dados dos 18 processos relativamente aos quais se efectuou essa verificação conferiam com os registos existentes na base de dados e com o correspondente valor dos pagamentos efectuados em 1997. Contudo, tal como está previsto, o controlo administrativo realizado pelas DRA's deve ser evidenciado, quer no formulário de candidatura (anexos), quer no check-list dos documentos de candidatura.

Na sua resposta, o IFADAP refere:

> *"Esta recomendação já se encontra em vigor. A existência de "check-list" dos documentos apresentados na candidatura apenas passou a ser exigida com a Circular n.º 2/97 do IFADAP, de 01.01.97, pelo que em todos os processos entregues antes dessa data, esse "check-list" não era obrigatório".*

Em relação à resposta faz-se notar que estas ajudas existem desde 1994, pelo que a obrigatoriedade da existência de "chek-list" dos documentos de candidatura surge tardiamente. De notar que, dos referidos 72 processos analisados, 66 são candidaturas de 1997 (isto é, de 1/1/97 a 31/1/97), das quais apenas os referidos 5 tinham "chek-list", o que não é de surpreender se se comparar a data da Circular (12/2/97) com a data da sua entrada em vigor (1/1/97). Assim, na prática, a obrigatoriedade de "check-list" só tem início para candidaturas de 1998.

6.4.4.2 – Medidas agro ambientais – formação profissional

a) Controlo no local das acções de formação e de sensibilização

O anterior modelo de gestão das medidas de formação profissional (UGN/UGR's) foi alterado pela Portaria n.º 745-0/96, de 18 de Dezembro, que atribuiu à DGDR a gestão dessas medidas.

No que se refere à metodologia a utilizar no controlo no local dos cursos de formação e de sensibilização e no controlo (acompanhamento) dos campos de demonstração, foi estabelecida por Circulares da UGN, de 31/5/96. No entanto, esta metodologia, se bem que bastante completa quanto à definição das finalidades do controlo e aos aspectos a verificar, assentava no modelo de gestão anterior a 1997, pelo que uma parte significativa dos controlos competiria às ex-UGR's (presididas pelas DRA's).

Em relação ao controlo no local durante a realização da acção, nas acções de sensibilização actualmente a DGDR não o efectua, dada a sua dispersão geográfica e curta duração (em regra, 1 dia).

Nas acções de formação, segundo a DGDR, um técnico tem realizado visitas de acompanhamento a algumas dessas acções (entre 5 e 10% das acções de formação).

Embora se tenha alterado o modelo de gestão em que assentava a Circular de 31/5/96, não se vêm razões para se terem alterado os objectivos e as metas do controlo durante a realização das acções, para o qual a DGDR deverá implementar um sistema adequado.

Dado que os cursos de formação em regra não são promovidos pelas DRA's, que também promovem apenas uma parte das acções de sensibilização, atendendo à Portaria n.º 745-O/96, recomenda-se que o controlo das acções de formação e de sensibilização tenha a participação das DRA's, sendo a metodologia eventualmente fixada por um protocolo com a DGDR.

Na sua resposta o IFADAP refere:

> *"Aceita-se a recomendação pelo que o IFADAP irá propor à DGDR esta actuação".*

Por sua vez refere a DGDR na sua resposta:

> *"As competências em termos de gestão deste grupo de medidas transitaram, de facto, para a DGDRural.*
>
> *As circulares de ex-UGN em termos de procedimento relativos a decisão das candidaturas e gestão das mesmas mantêm-se actuais. Procederemos, contudo, de acordo com o sugerido, à emissão de uma circular relativa a estas medidas.*

A circular referente a controlo necessita efectivamente de ser reformulada, o que está em preparação e permitirá reforçar os objectivo do controlo".

b) Ajudas aos campos de demonstração

As regras de atribuição das ajudas aos campos de demonstração são inteiramente diferentes das ajudas do Grupo I das medidas agro-ambientais, nomeadamente das medidas de protecção integrada (medida 4) e agricultura biológica (medida 5). As ajudas aos campos de demonstração são calculadas em percentagem (80%) das despesas elegíveis, enquanto as do Grupo I são calculadas em função da área, conforme o tipo de cultura.
Assim, a um promotor agricultor a título principal, de um campo de demonstração de agricultura biológica, de fruticultura (morangos) em estufa, com uma área de 0,1 ha, foi atribuída, conforme as regras de cálculo das ajudas dos campos de demonstração, uma ajuda de 4.146 contos por um período de 4 anos, isto é, 1.036,5 contos/ano. Das despesas aprovadas, no total de 5.183 contos (a comparticipar em 80%), 3.541, isto é, 68,3%, são despesas com remunerações.

Na sua resposta refere a DGDR:

"Uma parte significativa da ajuda é de facto destinada a despesas com remuneração, mas devemos ter presente que se trata sobretudo da remuneração do técnico responsável pelo campo".

Assiste razão à DGDR quando entende dever ser separada a remuneração do técnico responsável pelo campo das restantes remunerações, neste caso das remunerações do proprietário do campo. No entanto, quando refere que se trata sobretudo da remuneração do técnico responsável pelo campo, tal não se verificou em 1997. Assim, neste ano, para um total de remunerações de 2.242.057$00, as remunerações do proprietário do campo totalizaram 1.163.800$00 (52%) e a do técnico 1.078.257$00 (48%).

Uma candidatura à Medida 5 – "Agricultura biológica", com as mesmas características de área e cultura teria uma ajuda de 60,3 ECU/ano (12,1 contos/ano, durante 5 anos, totalizando 60,5 contos) ou, com as majorações de 20%, de 72, 5 ECU/ano (14,5 contos/ano, durante 5 anos, totalizando, 72,5 contos).

A enorme diferença entre os dois tipos de ajuda só é justificável pelos efeitos de demonstração que tenha o campo de demonstração.

Naturalmente o efeito de demonstração que o campo venha a ter não pode ser perfeitamente previsto, na altura da aprovação da candidatura pela DGDR, mesmo com o parecer favorável da DRA. Será por isso necessária uma avaliação dos resultados, em termos de efeitos de demonstração, dos campos de demonstração existentes. Parece, no entanto, para impedir a referida desigualdade das ajudas entre os campos de demonstração e as correspondentes ajudas do Grupo I, quando o efeito de demonstração seja reduzido, que a legislação estabeleça condições de acesso mais estritas às ajudas aos campos de demonstração ou crie níveis de ajuda intermédias.

Refere a resposta do IFADAP:

"O programa de Agro-Ambientais apresentado por Portugal, e aprovado pela Comissão, prevê o nível de ajudas que estão a ser aplicadas. A recomendação poderá, de futuro ser seguida pela DGDR, Organismo que elaborou o programa".

Na sua resposta refere a DGDR:

"A forma como foi concebido o apoio a Campos de Demonstração parece-nos correcto embora se admita que a elegibilidade de acção deste tipo promovidos por agricultores ATP deve ser objecto de particular análise.

Está previsto no quadro da avaliação final da aplicação deste programa incluir um capítulo sobre o impacto do grupo IV das medidas formação profissional, que inclui os Campos de Demonstração.

Os campos de demonstração embora justificados como tal, têm um interesse que está para além da simples demonstração directa aos agricultores, de uma determinada prática. Não podemos esquecer o efeito multiplicação, quando estes campos, como sucede para a maioria, são o campo de trabalho de técnicos de associações de protecção integrada, que a partir dos mesmos desenvolvem junto dos agricultores e nas suas parcelas o trabalho de aconselhamento directo".

6.4.4.3 – Medidas de ajuda à cessação da actividade agrícola

Na verificação das condições de elegibilidade e do cálculo do valor da ajuda, podem ocorrer um conjunto de situações que necessitam de verificação pelas UGR's, a UGN e o IFADAP. Parte dessa informação pode ser obtida directamente da documentação apresentada pelo promotor. Outra exigirá a consulta relativa a bases de dados de outras ajudas.

Em 20/6/95, a UGN deliberou que: "as DRA's, aquando da elaboração do parecer das candidaturas mencionem expressamente nestas o "histórico" das ajudas de que foi alvo o candidato (indemnizações compensatórias e agro-ambientais)". Nos processos analisados não existia tal "histórico", realizado pelas DRA's (ou pelo IFADAP).

Parece assim necessário que a UGN defina um modelo de "histórico" das ajudas recebidas pelo candidato, relevantes para a concessão das ajudas à cessação da actividade, onde a UGR, a UGN ou o IFADAP refiram os resultados de verificações efectuadas.

Na sua resposta, o IFADAP refere:

"O IFADAP analisa o "histórico" do agricultor e apresenta-o posteriormente em reunião da Unidade de Gestão, quer ao nível regional, quer o nível nacional. De futuro procurar-se-á evidenciar melhor este procedimento sistémico".

Por sua vez, refere a resposta da DGDR:

"(...) continua a ser sistematicamente feito o cruzamento com as Agro-Ambientais por parte do Secretariado do UGN, uma vez que ao mesmo foi facultado pelo IFADAP o acesso informático à base de dados relativa a esta medida.

Relativamente a outras medidas geridas pelo IFADAP (Crédito PAR, P.O. Vinha, Reg. 980/95, Reg. 2080/92, PEDAP, etc.), está institucionalizado o controlo sistemático da situação de beneficiário da cessação perante estas medidas, no sentido da sua regularização, por informação carreada junto da UGN pelo representante do IFADAP. A obrigatoriedade desta regularização consta da decisão exarada pela UGN no processo de candidatura".

Quanto às ajudas ao abandono da produção leiteira, pagas pelo INGA, em 7/3/96, a UGN decidiu "o envio para o INGA de uma lista dos agricultores e cônjuges cuja candidatura tenha sido aprovada, para verificar se se encontram abrangidos pelo regime de ajuda à produção leiteira, quais os montantes anuais que recebem e o período de ajuda. Igualmente para que o INGA cesse o pagamento de outras ajudas no âmbito das organizações comuns de mercados". Na acta da UGN, de 2/7/96, é referido que: "O INGA forneceu uma listagem dos beneficiários da cessação da actividade agrícola que são simultaneamente beneficiários da ajuda ao abandono da produção leiteira. Vai-se proceder a ajustamento no valor da ajuda à cessação da actividade agrícola, de forma a que a ajuda acumulada com a ajuda ao abandono da produção leiteira não exceda os limites previstos nas Portarias 854/94 e 135/96. As fichas de cessação passarão a conter informação relativa ao montante e ao período de ajuda ao abandono da produção leiteira".

Dois anos depois, não existem outras referências nas actas da UGN ao cruzamento da informação relativa às ajudas à cessação de actividade e a essas ajudas do INGA. Parece, assim, necessário definir a metodologia e prazos que permitam verificar o valor acumulado das ajudas à cessação da produção agrícola e ao abandono da produção leiteira, e também para comunicar a cessação da actividade ao INGA, para que cesse o pagamento de outras ajudas.

Refere a resposta do IFADAP:

"Esta recomendação irá ser apresentada à Unidade de Gestão. No entanto, sempre se diga que vêm sendo disponibilizado ao INGA, ainda que sem carácter sistemático ou periódico, dados que permitem tornar exequível o cruzamento da informação".

Refere a resposta da DGDR

> *"O facto de se ter deixado de cruzar sistematicamente, isto é, por candidatura, a existência do prémio ao abandono da produção leiteira derivou do facto de este prémio ter deixado de ser pago após 1996 (resgate relativo a 1992).*
>
> *No entanto uma vez que foi reiniciado o resgate relativo ao abandono da produção leiteira relativo à campanha de 1996/97 continuou incluída nos novos impressos de candidatura (1998) informação relativa a este prémio.*
>
> *Assim as candidaturas de 1998 serão objecto de cruzamento de informação com a base de dados do INGA.*
>
> *Relativamente à comunicação ao INGA da lista de beneficiários da cessação no sentido de este cessar pagamentos referentes a outras ajudas, está institucionalizado ao nível do Secretariado da UGN, o procedimento de duas vezes por ano, meses de Junho e de Novembro, ser remetido a este Organismo listagem dos beneficiários de Cessação de Actividade Agrícola".*

Um dado fundamental para o cálculo da ajuda é o da área agrícola da exploração e a respectiva ocupação cultural em regadio/pomar/vinha e sequeiro. Por deliberação da UGN, de 12/7/95, "as áreas a considerar para atribuição da ajuda são as que constem das Cadernetas Prediais ou das Certidões de Finanças".

A conclusão do INGA sobre a (in)correcção das áreas expressas nesses documentos, isto é, a não correspondência entre as área comprovadas por esses documentos e as áreas reais, foi anteriormente transcrita no ponto 6.4.4.1, relativamente às medidas agro-ambientais. Assim, saliente-se a deliberação da UGN, de 7/11/97, "que nas regiões onde se encontra já elaborado e em vigor o parcelário, será obrigatória a sua utilização". Contudo, nem o formulário de candidatura, nem as circulares emitidas pela UGN referem essa exigência, recomendando-se, portanto, que essa decisão seja implementada. Note-se que se trata de ajudas por 15 anos, pelo que a incorrecção do valor da ajuda anual resultante da incorrecção das áreas é multiplicado por 15.

A apresentação do parcelário contribui também para confirmação de que a área objecto de cessação corresponde à totalidade da área agrícola da exploração.

Refere a resposta do IFADAP:

"Não existindo qualquer norma comunitária sobre esta questão, a recomendação será tida em consideração devendo, no entanto, a sua implementação ser devidamente ponderada".

Resposta da DGDR:

"Em reunião técnica realizada em 24/02 de 1999, com o INGA, IFADAP e DGDR, ficou acordado que a apresentação do parcelário por parte do candidato à cessação deverá ser obrigatória, sempre que o mesmo seja detentor dos respectivos "P1" e "P3".

No sentido de assegurar esta obrigatoriedade, será feito cruzamento de informação com a base de dados do INGA, relativa aos agricultores nesta situação.

Este procedimento será normalizado através de circular a emitir em próxima reunião da UGN".

Questão muito importante no controlo das ajudas do Reg. 2079/92 é suscitada quando a ajuda à cessação da actividade passa a ser complemento de reforma, isto é, o valor da ajuda passa a ser deduzido do valor da reforma paga pela segurança social, através do Centro Nacional de Pensões (CNP). À data da auditoria, tinham sido realizadas reuniões do IFADAP com o CNP, estando previsto mas ainda não implementado, um sistema que, por meios informáticos, a partir da listagem dos beneficiários das ajudas à cessação entregue pelo IFADAP, permita ao CNP identificar aqueles que já recebem reformas da segurança social e os respectivos montantes, para que o IFADAP possa proceder à dedução no valor da ajuda. Esta questão era já urgente à data da auditoria (Setembro/98), dado existirem então mais de vinte beneficiários em situação de reforma.

Na sua resposta o IFADAP refere:

"Estão a ser desenvolvidos os necessários contactos, com o Centro Nacional de Pensões, no sentido da obtenção, por via informática, dos dados necessários ao tratamento automático desta questão, o que ainda não se conseguiu concretizar. Tal não significa, no entanto, que a dedução não esteja a ser actualmente efectuada, embora manualmente".

6.4.4.4 – Medidas florestais na agricultura

A partir da entrada em vigor da Portaria n.º 216/96, de 14 de Junho, a gestão das medidas florestais na agricultura passou a ser da competência do IFADAP, em coordenação com as DRA's (o modelo anterior era também de UGN/UGR's). A gestão foi clarificada pelo protocolo celebrado entre o IFADAP e as DRA's, em Junho/97.

No que se refere à determinação dos custos elegíveis das acções, os Serviços Regionais do IFADAP utilizavam tabelas regionais. A partir de Julho/98, para a uniformização dessas tabelas, foi aprovada uma tabela de produtividades (jornas por operação, horas/ha) e de custos

máximos admissíveis na análise dos orçamentos, apenas podendo ser aceites valores superiores com justificação técnica de suporte. Essa justificação técnica apresentada pelo promotor (por exemplo sobre as características do terreno e da cobertura vegetal, que implicarão maiores custos na preparação do terreno) não dispensa a necessidade de uma verificação no local, pelo IFADAP, da realidade dessas justificações.

As tabelas de custos, e a sua uniformização tanto quanto possível, são necessárias para uma melhor determinação dos custos elegíveis, nomeadamente, quando as operações de florestação são realizados pelo próprio promotor, através de mão-de-obra familiar e de meios de tracção próprios. No entanto, e atendendo a que a percentagem do subsídio ao investimento é elevada (90% ou 100% do investimento elegível), o que pode implicar uma menor preocupação do promotor quanto ao custo, para projectos de investimento de maior valor, havendo recurso à contratação de empresas especializadas na florestação ("empreiteiros florestais"), parece necessário que o os custos propostos das operações sejam justificados por facturas pró-forma ou orçamentos de mais do que uma dessas empresas, permitindo maior concorrência e eventualmente custos inferiores aos das referidas tabelas.

Na sua resposta o IFADAP refere:

> *"A partir de Julho de 1998, foi criada e divulgada pela DFAO uma tabela nacional de custos máximos e de produtividade para todas as operações à excepção da preparação de terreno, através da Instrução Interna n.º 1/98, de 13.07.98. Este normativo interno representou o corolário final de um exaustivo trabalho de identificação e sistematização da informação recolhida a nível regional relativa às operações florestais usualmente praticadas em cada região.*
>
> *Refira-se que, excepcionalmente, a consideração/aceitação de valores superiores aos da tabela exige uma justificação técnica, mas não obrigatoriamente uma verificação "in loco", pois poderá existir conhecimento pormenorizado da região por parte dos técnicos analistas, nomeadamente, quanto à natureza e desenvolvimento da vegetação expontânea ou declives, etc.. Neste contexto há ainda que ter em conta a existência de suportes de análise como, por exemplo, cartas de solo ou mapas do Atlas do Ambiente, que podem permitir uma caracterização suficiente do terreno e do clima (e até da flora) para o efeito.*
>
> *É ainda de referir que os custos médios aprovados ficam sistematicamente bastante aquém do montante máximo dos custos elegíveis que o próprio Regulamento estabelece.*
>
> *Quanto à necessidade de facturas pró-forma ou orçamentos de várias empresas com o objectivo de obter custos inferiores, afigura-se-nos um procedimento, por si só, desnecessário face à natureza dos investimentos e dos intervenientes em causa, pois os serviços do IFADAP dispõem de informação dos custos das operações de arborização, que possibilita a adequada análise dos projectos. Por outro lado, a qualidade dos operadores de máquinas e dos empreiteiros em geral é muito variável, e a selecção pelo menor custo pode ser um factor de insucesso (recorda-se que não existem carteiras profissionais atribuídas por entidades credíveis aos empreiteiros florestais)".*

Quando se destaca a necessidade dessas tabelas, não é mais do que o reconhecimento da existência de um mercado imperfeito na área das empreitadas florestais, apontado na parte final da resposta do IFADAP, do qual essas tabelas constituem um instrumento de regulação, com as vantagens e as desvantagens inerentes a tais tabelas administrativas. Trata-se, assim, de uma situação complexa, numa área que representa vários milhões de contos de apoios públicos.

A resposta do IFADAP destaca três aspectos relativamente ao custos resultantes da consulta a mais de uma empresa serem eventualmente inferiores aos daquelas tabelas: os custos médios dos projectos aprovados ficam sistematicamente bastante aquém do montante máximo dos custos elegíveis que o

próprio Regulamento estabelece; os serviços do IFADAP dispõem de informação dos custos das operações de arborização, que possibilita a adequada análise dos projectos; a qualidade dos operadores de máquinas e dos empreiteiros em geral é muito variável, e a selecção pelo menor custo pode ser um factor de insucesso.

Apenas o terceiro aspecto está agora em análise. Notando que o que está em causa são os projectos de promotores privados, que constituem a larga maioria dos projectos, o que se refere como necessário não é a realização de concursos públicos[28], a adjudicar ao preço mínimo, mas que o promotor apresente mais de uma proposta, de empresas que apresentem uma relação qualidade/preço que considera aceitável.

Assim, o Tribunal mantém o reconhecimento da necessidade de, nos investimentos de entidades privadas, os custos das operações de maior valor sejam justificados por facturas pró-forma ou orçamentos de mais do que uma empresa, e recomenda o acompanhamento das questões levantadas, pelos diferentes Organismos do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas.

No que se refere ao prémio de manutenção e do prémio por perda de rendimento, o respectivo valor depende da área florestada. O controlo das áreas será efectuada pelo IFADAP nas acções de controlo.

Dado que essas acções de controlo são realizadas por amostragem, a diferença entre a área declarada e a área real pode vir a ser conhecida tardiamente e apenas se o projecto tiver sido seleccionado para controlo.

Tendo em conta o que foi referido sobre o parcelário, a propósito das medidas agro-ambientais (ponto 6.4.4.1), além de outras formas de medição praticadas pelo IFADAP, parece necessário, tal como o aprovado pelo IFADAP relativamente às medidas agro-ambientais, que nos projectos de arborização de terrenos agrícolas o promotor apresente o correspondentes P1 e P3.

Na sua resposta, refere o IFADAP:

> *"Convirá recordar que o Prémio à Manutenção (PM) não é controlado directamente pelo IFADAP, mas sim pelas DRA's, conforme protocolos já celebrados em 24.06.97. Aliás, para efeitos de atribuição do 1º PM, é obrigatório o envio do relatório de vistoria pela DRA ao IFADAP, previamente ao respectivo pagamento.*
>
> *De notar que processo de candidatura inclui obrigatoriamente a apresentação de cartografia adequada (e não apenas da caderneta predial ou outra forma de confirmação de titularidade dos prédios), que permita, nomeadamente, confirmação da área arborizar, a qual é verificada no processo de análise que antecede a aprovação de respectivo projecto de investimento.*

[28] Os projectos de florestação de entidades públicas, nomeadamente das DRA's, seguirão as regras estabelecidas sobre concursos públicos.

Quando da vistoria para efeitos de pagamento de prémios, nomeadamente da que antecede obrigatoriamente, conforme atrás referido, o pagamento do 1º PM, é também feita a confirmação das áreas, através da sua medição sempre que tal se mostrar necessário (com indicação do respectivo método)".

A apresentação do parcelário para efeitos de aferição das áreas não se afigura indispensável no caso do Reg. (CEE) n.º 2080/92, ao contrário do que se verifica para outras medidas, pois as exigências nesta matéria para os projectos florestais, quer no processo de candidatura (projecto de investimento), quer no controlo posterior para efeitos de pagamento dos prémios, dão já uma boa segurança, quanto às áreas a arborizar.

Contudo, por questões de cruzamento das candidaturas com as várias medidas financiadas pelo FEOGA-Garantia, e a sua inclusão no Sistema Integrado de Gestão e Controlo (SIGC), admitimos a possibilidade de incluir nas condições de acesso, às ajudas no âmbito do Reg. (CEE) n.º 2080/92, a exigência da apresentação do parcelário relativo às áreas agrícolas a arborizar, o que se encontra em fase de estudo".

De acordo com a resposta, as medições no terreno efectuadas pelas DRA's na altura do pagamento do 1.º prémio de manutenção, são efectuadas "se necessário", isto é, sem carácter sistemático, tal como as medições realizadas pelo IFADAP, efectuadas por amostragem. Assim, também pelas razões apontadas pelo IFADAP na parte final da sua resposta, o Tribunal mantém a recomendação quanto à apresentação do parcelário na altura da candidatura.

Note-se que, embora o subsídio ao investimento dependa da despesa realizada, sendo comprovada por documentos justificativos (pelo que a medição da área em temos rigorosos não é muito relevante), os prémios de manutenção e por perda de rendimento são função da área arborizada, pelo que devem corresponder às área reais. Tratando-se de ajudas plurianuais, o erro na área arborizada é multiplicado quanto ao correspondente valor da ajuda, por 5 anos relativamente ao prémio de manutenção e por 20 anos (em regra) relativamente ao prémio por perda de rendimento.

6.5 – Apoios concedidos no âmbito do Programa "Apoio à Marinha de Comércio Nacional"

6.5.1 – Enquadramento

As verbas inscritas no Cap.º 50 – "Investimentos do Plano", do orçamento do MEPAT, Divisão 20 – Direcção-Geral de Portos, Navegação e Transportes Marítimos, Subdivisão 04 – "DGPNTM – Apoio à Marinha de Comércio Nacional", constituíram a componente anual da execução do programa do PIDDAC com a mesma designação, abrangendo cinco projectos. Discriminam-se em seguida esses projectos e os despachos regulamentadores dos respectivos apoios, em 1997:

Projecto	Despachos regulamentadores
Subsídios ao embarque de praticantes da Marinha de Comércio Nacional	Despacho do SEAMEPAT n.º 7.322/97, de 22/08 (publicado em DR, II Série, de 9/09/97)
Formação de Quadros de Terra – Bolsas de Estudo	Despacho do SEAMEPAT n.º 10.393/97, de 16/10 (publicado em DR, II Série, de 4/11/97)
Reapetrechamento da Frota da Marinha de Comércio Nacional	Despacho do MEPAT n.º 10.862/97, de 24/10 (publicado em DR, II Série, de 11/11/97)
Modernização da Frota da Marinha de Comércio Nacional	Despacho do MEPAT n.º 8.001/97, de 09/09 (publicado em DR, II Série, de 24/09/97)
Incentivos à Permanência em Registos Convencionais	Não foi regulamentado

Embora sejam plurianuais, conforme consta no Mapa XI (PIDDAC), anexo à Lei do Orçamento para 1997, as normas de execução dos projectos são definidas anualmente por despachos do Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território (MEPAT) ou do Secretário de Estado Adjunto do Ministro do Equipamento, Planeamento e da Administração do Território (SEAMEPAT). Para o ano em análise, esses regulamentos foram publicados já no segundo semestre e, em relação a dois projectos, já perto do final do ano.

Esses despachos definiram as normas e as datas da tramitação processual, os documentos a integrar nos processos de candidatura, os critérios de apreciação dos projectos, as entidades competentes para a sua aprovação, as condições para o pagamento dos subsídios e as obrigações dos beneficiários.

A DGPNTM, entidade executora do programa em 1997, foi entretanto extinta pelo Decreto-Lei n.º 331/98, de 3 de Novembro, sendo substituída pelo então criado Instituto Marítimo-Portuário (IMP), entidade junto da qual foram analisados os processos de atribuição e pagamento dos apoios e o sistema de controlo.

6.5.2 – Execução orçamental

6.5.2.1 – Dotações orçamentais e pagamentos efectuados

A execução orçamental do Programa "Apoio à Marinha de Comércio Nacional" consta do quadro seguinte:

(em contos)

Rubrica de Cl. Económica	Dotação Inicial = Final	"Pagamentos Efectuados" (CGE)	Pagamentos Efectuados (DGPNTM)	Verbas não utilizadas (repostas)
04.02.01 Transfer. correntes/Instituições Particulares	130 000	100 000	93 541	6 459
04.03.01 Transfer. correntes/Famílias/Particulares	80 000	38 000	30 207	7 793

08.01.02 Transferências de capital/Empresas Privadas	900 000	375 000	373 645	1 355
Total	**1 110 000**	**513 000**	**497 393**	**15 607**

Como evidencia o quadro, as verbas orçamentais transferidas para a DGPNTM e registadas na Conta como "pagamentos efectuados" (513.000 contos) foram superiores, em 15.607 contos, aos pagamentos efectuados por esta Direcção-Geral por conta dessas verbas (497.393 contos). Esse saldo, de verbas não utilizadas, constituiu uma sobrevalorização da despesa do OE/97 e, em resultado da sua reposição, representou um acréscimo da receita orçamental de 1998 (de reposições não abatidas nos pagamentos).

No quadro seguinte apresenta-se a execução orçamental do Cap.º 50 (por rubricas de classificação económica), e a execução financeira do programa do PIDDAC (por projectos), e também os congelamentos efectuados nos termos legais adiante descritos.

Execução financeira do Programa e dos Projectos

(em contos)

Rubrica de Cl. Ec. e projectos	Dotação inicial = final (1)	"Pagamentos efectuados" (CGE) (2)	Pagamentos efectuados (DGPNTM) (3)	Taxa de execução orçamental (2)/(1) %	Taxa de execução efectiva (3)/(1) %	Congelamento [valor final = (1) – (2)]
Cl. Ec 04.02.01	*130 000*	*100 000*	*93 541*	*76,9*	*72,0*	*30 000*
Subsídio ao embarque de praticantes	100 000	100 000	93 541	100	93,5	-
Incentivos à manutenção em registo convencional	30 000	-	-	-	-	30 000
Cl. Ec. 04.01.03	*80 000*	*38 000*	*30 207*	*47,5*	*37,8*	*42 000*
Formação de quadros de terra	80 000	38 000	30 207	47,5	37,8	42 000
Cl. Ec. 08.01.02	*900 000*	*375 000*	*373 645*	*41,7*	*41,5*	*525 000*
Reapetrechamento da frota	700 000	300 000	300 000	42,8	42,8	400 000
Modernização da frota	200 000	75 000	73 645	37,5	36,8	125 000
Total	**1 110 000**	**513 000**	**497 393**	**46,2**	**44,8**	**597 000**

Em relação ao projecto "Incentivos à manutenção em registo convencional", para o qual estava prevista uma verba de 30.000 contos, destinada a compensar e incentivar os armadores a manterem ou a inscreverem os navios em registo convencional, em bandeira portuguesa, dado que tal implica custos mais elevados para o armador do que se tiverem os navios registados em bandeira de conveniência, não foi aprovada a respectiva regulamentação, pelo

que a verba não foi utilizada. Refira-se que nos Mapas XI (PIDDAC) anexos aos Orçamentos do Estado de 1998 e 1999, este projecto já não consta do Programa.

A execução financeira do projecto "Subsídios ao embarque de praticantes" (93.541 contos) inclui os pagamentos de processos entrados na DGPNTM em finais de 1996, no valor de 39 mil contos, que ficaram por pagar nesse ano por insuficiência de verbas.

Em relação à taxa de execução, relativamente baixa do Programa, em resultado das taxas de execução dos projectos "Formação de Quadros de Terra", "Reapetrechamento da Frota" e " Modernização da Frota", há que ter em atenção que se trata de apoios, isto é, dependem das candidaturas apresentadas as quais têm de satisfazer as condições previstas nos respectivos regulamentos para serem aprovadas.

6.5.2.2 – Congelamento das dotações orçamentais

Ainda relativamente às taxas de execução, como se verifica pelo quadro anterior, não existiram alterações orçamentais, isto é, o valor das dotações iniciais do programa é igual ao das dotações finais. Contudo, como se assinala nesse quadro, a diferença entre a dotação das rubricas e a verba transferida para a DGPNTM corresponde ao valor final dos congelamentos que foram feitos ao longo do ano, nos termos dos n.os 1 e 2 do art.º 5.º (cláusula de reserva) da Lei n.º 52-C/96 de 27 de Dezembro (Lei do Orçamento para 1997) e do congelamento adicional decidido pelo Conselho de Ministros [29].

Note-se que as verbas não disponíveis (congeladas) do programa (597.000 contos) representam (53,8%), isto é, mais de metade do montante das dotações orçamentais, em resultado de:

Congelamento inicial [a]	66.600	contos	(11,2%)
Congelamento adicional	530.400	"	(88,8%)
. .	0		
	597.000	"	(100%)

[a] $6\% \times 1.110.000$

Assim, dado que não foram introduzidas correcções aos valores orçamentados em função da execução do programa, por via das alterações orçamentais, tendo antes existido correcções "paralelas", decorrentes dos congelamentos não evidenciados na CGE, as taxas de execução orçamentais têm um reduzido significado.

[29] Os congelamentos, efectuados no programa ao longo do ano (com o consequente descongelamento noutros programas), foram efectuados pelo Gabinete Coordenador de Investimentos do MEPAT, o que pressupõe a autorização da tutela, sendo comunicados à 14.ª Delegação da DGO e à DGPNTM. Conhecido o valor das verbas orçamentais requisitadas pela DGPNTM para pagamentos, a verba não utilizada foi totalmente congelada, pelo que no final, a "dotação corrigida" (orçamento final – congelamentos) é igual ao valor das verbas transferidas para a DGPNTM.

Quanto aos efeitos dos congelamentos na execução do programa, verificou-se que todos os encargos vencidos dos subsídios definitivamente aprovados foram pagos, por conta das dotações orçamentais de 1997, pelo que, no final, os congelamentos não afectaram a disponibilidade de verbas para a realização dos pagamentos dos subsídios atribuídos.

Contudo, durante a execução do programa, relativamente ao projecto "Reapetrechamento da Frota", como se analisa no ponto 3.3, em resultado dos congelamentos decididos pela tutela da DGPNTM, o valor dos subsídios atribuídos na 1.ª fase (380.000 contos, valor não congelado da dotação para o projecto, na altura dessa atribuição), foi inferior ao montante que poderia ser atribuído às respectivas candidaturas elegíveis (650.000 contos). Assim, neste projecto, os congelamentos condicionaram o montante dos subsídios atribuídos.

6.5.3 – Resultados da verificação quanto à concessão e pagamento dos apoios – por projectos.

6.5.3.1 – Subsídios ao Embarque de Praticantes da Marinha de Comércio Nacional

Estes subsídios destinam-se a apoiar os armadores e os afretadores que embarquem praticantes de nacionalidade portuguesa, legalmente contratados, em navios de bandeira portuguesa, com o objectivo de os compensar pelos seguintes custos de embarque dos praticantes: remuneração contratual estipulada, encargos com a segurança social, seguro de acidentes de trabalho, alimentação e alojamento, bem como encargos de repatriamento e outros custos relacionados com a formação desenvolvida a bordo.

Para os períodos de embarque de 1997, o subsídio a atribuir é igual à soma dos custos acima referidos, até ao montante máximo de 250 contos por cada período de um mês de efectivo embarque de um praticante nos referidos navios, não podendo nunca ultrapassar os 12 meses por praticante, aplicando-se a regra da proporcionalidade directa sempre que se verificarem períodos de embarque inferiores.

Os subsídios pagos em 1997 no âmbito deste projecto respeitam a 8 armadores, que embarcaram nos seus navios 75 estagiários (praticantes), correspondendo a 125 processos de candidatura (os processos são organizados por período de embarque, pelo que pode existir mais do que um processo por praticante). A esses armadores foram pagos subsídios no montante de 93.541 contos, dos quais 39 mil contos respeitaram a embarques realizados em 1996, como já foi referido.

O quadro seguinte evidencia o subsídio recebido por cada armador, por anos a que respeitaram os processos de embarque dos praticantes:

(em escudos)

Armador	Subsídio		
	1996	1997	Total
ARGO		1 416 610	1 416 610
MUTUALISTA	825 000	4 041 505	4 866 505
NAVEGAR	1 858 291	3 553 631	5 411 922
PORTLINE	9 291 664	19 095 554	28 387 218
SACOR	7 541 365		7 541 365
TINITA	766 666	2 085 814	2 852 480
TRANSINSULAR	18 716 632	19 590 097	38 306 729
TRIPUL		4 758 111	4 758 111
Total	**38 999 618**	**54 541 322**	**93 540 940**

Sendo o cálculo do subsídio atribuído (segundo regras distintas, tratando-se de embarques realizados em 1996 ou em 1997[30]) efectuado com base nos tempos de embarque, solicitou-se aos Serviços do IMP os elementos que permitissem verificar o total acumulado referente aos tempos de embarque e ao subsídio pago a cada praticante, por forma a verificar se foram cumpridos os limites fixados pelos despachos regulamentadores.

Segundo os esclarecimentos prestados por aqueles Serviços, o IMP, em Fevereiro de 1999, ainda não tinha iniciado o controlo da duração total dos tempos de embarque. Assim, existindo agora o limite de um ano para a duração dos embarques subsidiados, torna-se necessário o controlo dos tempos de embarque acumulados, para os estágios que se iniciem num ano e se concluam no seguinte, dado que exceder essa duração significa o pagamento de subsídios por um valor superior ao legalmente permitido.

Na sua resposta, em anexo, o Instituto refere que:

> *"(...) existe neste momento no IMP processo informático que permite o controlo da duração total dos tempos de mar, ou seja, os tempos acumulados por cada embarque por praticante".*

Para verificar a correcção dos subsídios pagos e dos tempos de embarque, foram analisadas as informações/propostas de atribuição do subsídio e os respectivos elementos de confirmação (Cédula de Inscrição Marítima e Rol dos Tripulantes). Com base nesses elementos, verificou-se o seguinte:

- A determinação incorrecta dos tempos de embarque em 39 processos (dos quais 9 referentes a embarques de 1997 e os restantes de 1996), tendo a DGPNTM considerado um dia a menos (em 36 processos) ou dois dias a menos (em 3 processos) em relação aos tempos efectivos de embarque comprovados.

  Dadas as regras para a determinação destes subsídios, relativamente a esse(s) dia(s) de embarque não considerado(s) no cálculo dos subsídios, são devidos ao respectivo armador, conforme o número de dias: i) o valor do subsídio/dia de 8.333$00 (nos processos de 1996 e nos de 1997 que apresentavam um custo comprovado/dia superior a esse valor) ou, nos restantes casos, ii) o valor diário para alimentação e alojamento (visto que os restantes custos comprovados já foram pagos ao armador, pelo que apenas acresce ao subsídio pago o valor da alimentação e alojamento do(s) dia(s) então não considerado(s)). Em relação a esses 39 processos, que totalizavam 329.437$00, foi indicado aos Serviços do IMP que deveriam proceder à confirmação dos cálculos e proceder à regularização das importâncias devidas, junto dos respectivos armadores.

[30] Em 1996, por praticante, o valor do subsídio/dia era de 8.333$00/dia, mesmo que dos custos comprovados pelo armador resultasse um custo/dia menor, não estando, também, fixado um limite para a duração total do estágio subsidiado. Em 1997, se o custo/dia comprovado fosse menor que 8333$00/dia o subsídio atribuído era igual aos custos comprovados, com o limite de um ano para a duração total dos embarques, como já foi referido.

O IMP, na sua resposta, em relação a 5 dos processos (todos de 1997) acima indicados como tendo sido pago um dia a menos, refere que assim não aconteceu, dado que *"(...) o armador declarava os mesmos dias de embarque considerados pelo IMP (DGPNTM)"*, e anexa os correspondentes documentos constantes dos pedidos de subsídio pelos respectivos armadores. Assim, relativamente a estes processos, há fundamente para o subsídio atribuído e pago pela ex-DGPNTM, visto que o armador conhece todos os elementos relativos a cada embarque.

Esses 5 processos, para os quais o IMP apresenta o correspondente justificativo totalizam 28.199$00, pelo que o valor a regularizar junto dos respectivos armadores, referente a 34 processos, é de 301.238$00, conforme consta da resposta do IMP.

Relativamente a estes processos em que foi pago um dia a menos, o IMP na sua resposta, refere que:

> *"(...) ficou a dever-se ao facto de não ter sido adicionado 1 dia ao resultado da diferença entre a data de desembarque e a de embarque, obtida por cálculo automático"* e,

> *"Quanto a 3 processos em que são contabilizados menos 2 dias, ficou a dever-se, (...) dois ao facto de para além do referido no parágrafo anterior, não ter sido assumido o ano bissexto (29 dias em Fevereiro), e um por terem sido apresentados 2 parciais relativos ao mesmo embarque, o que duplicou o erro".*

- Verificou-se também a determinação incorrecta do tempo de embarque num processo, o que se atribuiu a um erro de digitação na introdução das datas de embarque e de desembarque para o cálculo automático do número de dias decorridos. Assim, tinham decorrido 146 dias de tempo de embarque e não 156 dias, considerados no cálculo do subsídio pelos Serviços da ex-DGPNTM. Em resultado, foi pago indevidamente o subsídio desses 10 dias, no valor de 83.333$00.

Tendo sido comunicada esta situação aos Serviços do IMP, durante a auditoria, estes procederam à sua regularização, tendo o armador reembolsado o Instituto, que, posteriormente, repôs essa verba nos cofres do Estado, através de guia de reposição não abatida nos pagamentos.

6.5.3.2 – Formação de Quadros de Terra – Bolsas de Estudo

Este subsídio destina-se a promover a formação especializada no domínio das actividades marítimas e portuárias, sob a forma de bolsas de estudo a cidadãos nacionais que desenvolvam a sua actividade profissional no sector da marinha mercante ou em actividades afins, ou que possuam habilitações académicas adequadas, visando a frequência de cursos de reconhecido mérito científico em instituições nacionais ou estrangeiras.

Foram admitidas 51 candidaturas[31], das quais 4 vieram a desistir. Assim, foram atribuídos subsídios a 47 bolseiros, dos quais 44 de cursos de pós-graduação, 2 de cursos de mestrados (um dos quais no estrangeiro) e um doutoramento, também no estrangeiro. As bolsas atribuídas totalizam 35.407 contos, tendo os subsídios pagos somado 30.207 contos[32]. Esses cursos, o número de bolseiros e o respectivo subsídio atribuído constam do quadro seguinte:

(em contos)

Cursos	Instituição de ensino	N.º de bolseiros	Subsídio atribuído por bolseiro	Total do subsídio atribuído
Cursos de pós-Graduação				
Gestão de Transporte Marítimo e Gestão Portuária	ISEG – Instituto Superior de Economia e Gestão	25	625	15 625
Gestão da Qualidade nos Serviços	ISTP – Instituto Superior de Transportes	5	875	4 375
Transporte, Gestão Portuária, Intermodalismo	ISTP	13	575	7 475
Gestão Ambiental e Produção Limpa	ISTP	1	545	545
Total		**44**		**28 020**
Mestrados				
Mestrado em Administração Pública	Universidade do Minho	1	200	200
Logística	Universidade de Caledónia (Glasgow)	1	3 134	3.134
Total		**2**		**3 334**
Doutoramento				
Área da Segurança Marítima	Universidade de Gales (Cardiff)	1	4 053	4 053
Total		**47**		**35 407**

Foram verificados e analisados os 51 processos de candidaturas admitidas, tendo-se constatado o seguinte:

- 33 deram entrada na DGPNTM dentro do prazo estabelecido (até 15/11/97). Quanto aos restantes 18, não foi possível apurar a data de entrada, devido a não apresentarem o respectivo carimbo;
- Todos os candidatos apresentaram os documentos previstos para a candidatura: *curriculum vitae*, programa de trabalhos, documento comprovativo da situação profissional (à excepção de um dado encontrar-se desempregado) e documento comprovativo da aceitação por parte da instituição de ensino.

Relativamente ao controlo e acompanhamento após o pagamento do subsídio, prevê o regulamento que o bolseiro deve apresentar os documentos comprovativos da despesa

[31] Das 57 candidaturas apresentadas, 6 foram excluídas, por os cursos não se enquadrarem no âmbito do regulamento ou por os processos não estarem devidamente instruídos.

[32] A diferença deve-se a não terem sido pagas as verbas respeitantes às mensalidades dos bolseiros de cursos no estrangeiro, por não se terem ainda iniciado.

realizada e os relatórios do curso. Contudo, a DGPNTM (actualmente o IMP) ainda não possuíam esses elementos, à data da realização da auditoria (Fevereiro/99), relativamente a um número significativo de bolsas atribuídas e pagas aos 44 bolseiros dos cursos de pós-graduação.

Assim, relativamente, à apresentação dos documentos comprovativos das despesas efectuadas, prevê o n.º 2 da cláusula 4ª do contrato que: *"o bolseiro obriga-se a apresentar, no prazo máximo de 30 dias após o pagamento, os respectivos documentos comprovativos das despesas efectuadas"*. No entanto, há a observar que em relação aos cursos de pós-graduação, à data da auditoria:

- 20 bolseiros (45,5%) não haviam ainda apresentado os documentos comprovativos da despesa[33], ou seja, recibo passado pela instituição de ensino que ministra o curso;

Relativamente à obrigação de cada bolseiro apresentar *"um relatório final das suas actividades, incluindo comunicações e publicações resultantes da actividade desenvolvida, acompanhado, quando aplicável, pelo parecer do orientador ou do responsável pela actividade do candidato"*, prevista na cláusula 8ª do contrato e no n.º 9 do despacho regulamentador, à data da auditoria:

- 26 bolseiros (59,1%) dos cursos de pós-graduação não haviam apresentado o relatório final do curso[1].

Com vista a esclarecer aquelas situações, foi realizada uma reunião, na fase final da auditoria, com os Serviços do IMP que, concordando com as observações apresentadas, referiram já ter contactado os bolseiros, tendo-lhes fixado um prazo limite para a regularização dessas situações.

Assim, em Março e Abril/99, aqueles Serviços remeteram à equipa de auditoria os documentos em falta, à excepção, dos documentos justificativos da despesa relativos a dois bolseiros, aos quais foram pagas bolsas no montante total de 1.450 contos, pelo que no processo de audição se questionou o Instituto quanto à apresentação desses comprovativos por esses dois bolseiros.

Em anexo à sua resposta, o IMP remeteu esses comprovativos de pagamento das propinas e frequência dos cursos, pelo que a situação se encontra sanada.

Nos termos do regulamento, a DGPNTM (actualmente o IMP) deveria ter exigido os respectivos documentos justificativos da despesa, bem como os relatórios finais, dentro dos prazos estipulados, devendo o IMP tomar as medidas necessárias para esse controlo relativamente a bolsas concedidas noutros anos.

6.5.3.3 – Reapetrechamento da Frota da Marinha de Comércio Nacional

Estes subsídios constituem uma comparticipação do Estado na aquisição de navios por armadores nacionais, com idade inferior a nove anos, a registar sob bandeira portuguesa no quadro do registo convencional, sendo concedidos em duas fases:

[33] Além desses, por motivo justificado dado que o respectivo plano de formação foi adiado, um bolseiro não apresentou esse comprovativo.

- 1.ª fase – atribuição do subsídio até um valor limite que varia entre 150.000 contos e 400.000 contos, em função da arqueação (volume) e da idade do navio (alíneas *a), b), c)* e *d)* do n.º 2 do referido despacho regulamentador), valor que não pode ser superior a 15% do preço de aquisição do navio. Esta fase destinava-se a navios registados até 19 de Dezembro de 1997;
- 2.ª fase – atribuição do remanescente da verba disponível, de acordo com as seguintes prioridades:
  - navios da 1.ª fase, registados até 19 de Dezembro de 1997 e não contemplados nessa fase (n.º 5.2.1 do Despacho);
  - navios já contemplados na 1.ª fase em relação aos quais tenha sido atribuído um subsídio de valor inferior a 15% do preço de aquisição. Na 2.ª fase, o complemento de subsídio é igual à diferença entre o subsídio atribuído na 1.ª fase e esse limite de 15%, ou, existindo mais do que um navio nessas condições e sendo a verba disponível insuficiente, igual à que resulte da distribuição *pro rata* dessa verba (n.º 5.2.2 do Despacho).

Na 1.ª fase, conforme consta do quadro seguinte, três armadores apresentaram projectos de candidatura à atribuição de subsídios para a aquisição dos respectivos navios. Esses navios representariam um investimento total de 4.916.285 contos, a que corresponderia um subsídio máximo (15% do investimento) de 737.441 contos. Considerando os limites máximos para o valor dos subsídios a atribuir, na 1.ª fase, esses 3 projectos poderiam beneficiar de apoios no valor global de 650.000 contos, face à sua arqueação e idade.

No entanto, como se observa pelo quadro (última coluna), apenas foram atribuídos na 1.ª fase subsídios no valor de 380.000 contos, por ser esse o montante de "verba disponível" (não congelada) à data da atribuição destes subsídios, nesta fase.

Quadro resumo da 1ª fase

(em contos)

Projectos de Investimento Armadores/Navio	Idade (anos)			Tonelagem de Porte Bruto	Investimento (Valor Estimado)	Subsídio 15%	Limite Máximo 1ª fase a)	Subsídio atribuído b)
	Novo	< 5	> 5 e < 8					
MUTUALISTA AÇOREANA/AÇOR B	-	<1	-	5 000	2 000 000	300 000	250 000	250 000
CONTRAMAR/FRUZHI	-	-	7	5 985	1 436 375	215 456	200 000	130 000
PORTLINE/Sem nome	-	-	6	4 500	1 479 910	221 985	200 000	-
Total				**15 485**	**4 916 285**	**737 441**	**650 000**	**380 000**

a) Limite máximo a conceder no âmbito da 1ª fase, de acordo com a arqueação bruta e a idade do navio, nos termos da alínea *b)* do nº 2 do despacho regulamentador.
b) Subsídio que veio a ser atribuído na 1.ª fase, atendendo à hierarquização dos projectos e à "verba disponível".

A informação da DGPNTM n.º 158/97-GEPE, de 13 de Novembro (que classifica os projectos de acordo com as prioridades e critérios de hierarquização estabelecidos no despacho regulamentador e propõe os subsídios a conceder), considera os três projectos elegíveis, devendo ainda vir a preencher outros requisitos, em particular, o registo definitivo em bandeira portuguesa, no quadro do registo convencional, até 19 de Dezembro de 1997 (alínea *b)* do n.º 1 e n.º 5.1 do Despacho).

Como já foi referido, para a elaboração da proposta de atribuição do subsídio a DGPNTM considerou a "verba disponível" de 380.000[34].

Para a atribuição dessa verba, a referida informação da DGPNTM, de acordo com o n.º 4 do regulamento, hierarquiza as candidaturas, primeiro em função da idade (da qual resulta um navio na 2.ª prioridade e dois na 3.ª prioridade), e, em segundo lugar, hierarquiza os dois navios na 3.ª prioridade por ordem decrescente de tonelagem de porte bruto (n.º 4 do Despacho), de que resulta a hierarquização dos navios constante do quadro anterior.

De acordo com essa hierarquização, conforme se encontra evidenciado nas duas últimas colunas do quadro, no âmbito da 1.ª fase, foram atribuídos os subsídios a:

- MUTUALISTA AÇOREANA – no valor de 250.000 contos, valor máximo do subsídio atribuível na 1.ª fase, de acordo com o previsto na alínea *b)* do n.º 2 do regulamento, para navios com idade inferior a 5 anos. Este subsídio representa 12,5% do preço de aquisição do navio;
- CONTRAMAR – no valor de 130.000 contos, isto é o remanescente da "verba disponível" para os apoios a conceder. Este subsídio, representando 9,1% do preço de aquisição, é inferior em 70.000 contos ao que corresponderia por aplicação da alínea *b)* do n.º 2 do regulamento, para navios de idade superior a 5 anos;
- PORTLINE – não foi atribuído subsídio, dada a inexistência de "verba disponível". Ao respectivo navio, também nos termos da alínea *b)* do n.º 2 do regulamento, corresponderia um subsídio no valor de 200.000 contos.

A concessão dos apoios da 1.ª fase obteve despacho de autorização do Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, n.º 13.036/97, de 28/11, publicado no DR, II Série, de 20/12/97.

Até 19 de Dezembro de 1997, fim da 1.ª fase, apenas foi registado, nas condições previstas no regulamento, o navio "AÇOR B", do armador Mutualista Açoreana, pelo que a verba atribuída nessa fase ao outro navio (130.000 contos) ficou disponível.

Em conformidade com o despacho regulamentador, a 2.ª fase de concessão destinou-se a atribuir o remanescente da verba disponível, tendo a DGPNTM proposto, em informação n.º 172/97-GEPE, de 22/12/97, a atribuição do complemento de subsídio no valor de 50.000 contos à Mutualista Açoreana, isto é, a diferença entre o valor do subsídio atribuído na 1.ª fase e 15% do preço de aquisição do navio.

[34] Observa-se que o Despacho n.º 10.882/97, de 24/10/97, que aprova o regulamento, refere no preâmbulo que para estes apoios "foi inscrita no Orçamento do Estado uma verba no montante de 400 milhões de escudos", valor que, segundo os dados anteriormente apresentados no ponto III, já exclui das verbas orçamentadas, no montante de 700.000 contos, um valor de 300.000 contos relativo aos congelamentos. Há, assim, uma discrepância de 20.000 contos entre o valor da "verba disponível" constante do despacho e o valor considerado na altura da atribuição das ajudas da 1.ª fase.
Na sua resposta, o IMP justifica essa diferença por um congelamento adicional de 20.000 contos na dotação do projecto, após a proposta que serviu de base ao referido Despacho, *"(...) ficando assim indisponíveis 320.000 contos dos 700.000 que lhe estavam inicialmente afectos"*.

Assim, a este armador foi atribuído o subsídio total de 300.000 contos, para aquisição do navio "AÇOR B".

Esta proposta de atribuição obteve despacho autorizador do Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, n.º 1.407/98, de 31 de Dezembro, publicado no DR II série em 23/1/98.

Além dos requisitos previstos para a atribuição dos subsídios, foram também cumpridos os requisitos previstos para o seu pagamento.

Quanto aos congelamentos de verbas deste projecto, refere-se o seguinte:

- em relação à atribuição dos subsídios da 1.ª fase, decorre do n.º 5.2.1 do regulamento que podem existir projectos elegíveis para esta fase e que não sejam contemplados com apoios financeiros (foi o que sucedeu em 1997 relativamente a um projecto, tendo no outro sido reduzido o subsídio atribuído);
- a "verba disponível" para a concessão dos subsídios não foi a que constava das dotações do Orçamento do Estado e estava prevista no Mapa XI (PIDDAC) anexo ao mesmo Orçamento (700.000 contos), mas a "dotação disponível" na altura da concessão destes subsídios (380.000 contos), isto é, a dotação orçamental deduzida do valor dos congelamentos. Assim, os congelamentos condicionaram o montante dos subsídios atribuídos na 1.ª fase, uma vez que os projectos elegíveis poderiam ter beneficiado de subsídios no valor global de 650.000 contos (valor que tinha cabimento na dotação orçamental, sem os congelamentos)[35] .

Em relação ao controlo e acompanhamento após o pagamento do apoio, refira-se que o beneficiário fica obrigado a não alienar o navio cuja aquisição foi subsidiada, durante o prazo de cinco anos a contar da data do registo do navio em bandeira portuguesa e de o manter durante esse período no registo convencional, sob pena de ficar obrigado a restituir ao Estado a quantia correspondente a um quarto do valor do subsídio por cada ano ou fracção em falta, quantia essa devida desde a data de incumprimento de qualquer dessas obrigações (n.º 6 do despacho).

Para garantia em caso de incumprimento, conforme previsto no regulamento, foi constituída garantia bancária a favor do Estado sobre o navio cuja aquisição foi subsidiada.

Note-se que verdadeiramente não existe uma sanção pecuniária, comum em sistemas de incentivos, do reembolso ao Estado do valor do subsídio acrescido de juros em caso de incumprimento pelo beneficiário. Assim, apenas no caso de o armador alienar o navio ou deixar de o manter em registo convencional durante o primeiro ano a contar da data daquele registo (próxima da data da atribuição do subsídio) é que terá que reembolsar o Estado por um valor superior ao subsídio recebido. Decorrido o primeiro ano, o valor a reembolsar é progressivamente menor do que o valor do subsídio recebido, como evidencia o quadro seguinte:

[35] Quanto às consequências dos congelamentos na execução final do projecto (subsídios pagos), a relação não é imediata, visto que o subsídio atribuído na 1.ª fase ficava dependente da aquisição dos navios subsidiados e do seu registo até 19 de Dezembro, o que poderia não vir a acontecer.

Data em que o navio é alienado ou abandona o registo convencional	Anos ou fracções em falta	Valor a restituir
Registo		
6 meses	(4 + 1/2)x1/4=	9/8 do subsídio
1 ano	4x1/4=	valor do subsídio
2 anos	3x1/4=	3/4 do valor do subsídio
3 anos	2x1/4=	1/2 do valor do subsídio
4 anos	1x1/4=	1/4 do valor do subsídio
5 anos	0x1/4=	___

A ex-DGPNTM, actualmente o IMP, realiza o controlo do cumprimento dessas obrigações pelo beneficiário através das alterações que possam existir aos registos dos navios, obrigatoriamente comunicadas pelas Capitanias.

6.5.3.4. – Modernização da Frota da Marinha Comércio Nacional

Estes subsídios destinam-se a apoiar a aquisição, por armadores nacionais, de equipamentos, de instalação obrigatória ou facultativa, e a remodelação de navios. O montante máximo do subsídio, nos termos do despacho regulamentador e que veio a ser atribuído a todas as candidaturas, é de 50% do valor do investimento efectuado, excepto nos investimentos de transformação de navios que é de 15%, até ao montante máximo de 100.000 contos.

Nos equipamentos incluem-se os informáticos, de radiocomunicações e auxiliares de navegação, relacionados com a segurança marítima e a prevenção da poluição marinha e com as novas tecnologias de transporte.

Foram apresentados 26 candidaturas[36], tendo sido atribuído e pago a três armadores subsídios no valor global de 73.645 contos, para financiamento de 14 projectos de investimento (13 para equipamentos e 1 para transformação de um navio). No quadro seguinte consta a identificação dos armadores, respectivos navios e a designação do investimento e o valor do subsídio concedido:

[36] Foram excluídas 12 candidaturas por não se enquadrarem nos tipos de investimento elegíveis.

(em escudos)

Armador	Navio	Investimento (designação)	Subsídio concedido por		
			Projecto	Navio	Armador
PORTLINE	Bartolomeu Dias	Equipamento Informático	1 123 500		
	Bartolomeu Dias	Equipamento GMDSS	4 969 250	6 092 750	
	Cidade Funchal	Equipamento GMDSS	1 123 500	1 123 500	
	Diogo Bernardes	Equipamento Informático	1 123 500		
	Diogo Bernardes	Equipamento GMDSS	1 705 500	2 829 000	10 045 250
TRANSINSULAR	Atlantis	Equipamento GMDSS	5 673 770		
	Atlantis	Radar Banda X	1 679 287	7 353 057	
	Francisco Franco	Equipamento GMDSS	4 316 937	4 316 937	
	Ponta S. Lourenço	Equipamento GMDSS	5 673 770		
	Ponta S. Lourenço	Radar Banda X	1 729 000	7 402 770	
	Vitorino Nemésio	Equipamento GMDSS	5 383 838	5 383 838	24 456 602
E.N.MADEIRENSE	Pico Grande	Equipamento GMDSS	5 250 315	5 250 315	
	Pico Castelo	Equipamento GMDSS	4 278 414		
	Pico Castelo	Transformação Navio	29 614 391	33 892 805	39 143 120
Total					**73 644 972**

Os subsídios foram atribuídos e pagos após a realização dos investimentos, devidamente documentados através dos documentos comprovativos da despesa realizada.
Quanto à verificação física da realização dos investimentos, não estão definidos pelo IMP procedimentos relativos a um controlo sistemático.

De notar, contudo, que se o investimento apoiado respeita à aquisição de equipamentos obrigatórios para a navegação, os mesmos terão que constar do "certificado de equipamentos", isto é, tem necessariamente de ser verificada a sua instalação pela Inspecção de Navios e Segurança Marítima. Assim, para estes equipamentos obrigatórios, parece apenas necessário que este serviço do IMP comunique ao serviço que coordena estes apoios (Serviços de Actividade Marítima e Assuntos Internacionais) que verificou a instalação dos equipamentos apoiados.

Relativamente aos equipamentos subsidiados de instalação facultativa, que não fazem parte do "certificado de equipamentos", e às obras de remodelação de navios, parece necessária uma coordenação entre os dois serviços do IMP, que permita a verificação física sistemática da realização dos investimentos subsidiados.

Na sua resposta, o IMP não se pronuncia sobre esta questão.

No que se refere às obrigações do beneficiário quanto à não alienação e à não alteração do registo convencional do navio beneficiado, são idênticas às do projecto de "Reapetrechamento (aquisição de navios)", diferindo quanto à determinação do prazo de cumprimento dessas obrigações, que no projecto de "Modernização" é fixado em um ano por cada 20.000 contos

ou fracção do subsídio. O método de controlo pelo IMP do cumprimento dessas obrigações é o mesmo do referido projecto.

6.5.3.5 – Verificação junto dos beneficiários

De acordo com o plano de auditoria, foram realizadas acções de verificação física, documental e contabilística, junto das seguintes empresas beneficiárias dos subsídios:

- Mutualista Açoreana de Transportes Marítimos, SA, com sede em Ponta Delgada (Projecto: "Reapetrechamento da Frota da Marinha de Comércio Nacional");
- Portline – Transportes Marítimos Internacionais, SA, com sede em Lisboa (Projectos: "Subsídio ao embarque de praticantes da Marinha de Comércio Nacional" e "Modernização da Frota da Marinha de Comércio Nacional");
- Transinsular – Transportes Marítimos Insulares, SA, com sede em Lisboa (Projectos: "Subsídio ao embarque de praticantes da Marinha de Comércio Nacional" e "Modernização da Frota da Marinha de Comércio Nacional").

Relativamente à verificação documental e contabilística do subsídio e do investimento concedido ao armador *Mutualista Açoreana de Transportes Marítimos, SA*, dado que a sua sede se situa em Ponta Delgada, foi-lhe solicitado, nomeadamente, os extractos (autenticados pela empresa) dos registos contabilísticos.

Nas empresas *Portline – Transportes Marítimos Internacionais, SA, e Transinsular – Transportes Marítimos Insulares, SA*, a verificação documental e contabilística realizou-se nas suas instalações, com a participação e esclarecimentos dos seus responsáveis.

As empresas possuem contabilidade patrimonial organizada segundo o Plano Oficial de Contabilidade (POC) e processam informaticamente os registos contabilísticos. Em conformidade com os registos analisados, a contabilização do subsídio recebido e do investimento realizado, afigura-se correcta.

Da verificação física realizada no navio "Diogo Bernardes", da empresa Portline, o único que se encontrava no Porto de Lisboa durante o período previsto para a realização da acção, constatou-se que tinham sido instalados e estavam em funcionamento os equipamentos subsidiados.

6.6 – Despesas excepcionais do Ministério das Finanças processadas por conta de "Saldos do Cap.º 60 do OE/97"

6.6.1 – Introdução

À semelhança de anos anteriores, o art.º 61.º da Lei n.º 127-B/97, de 20 de Dezembro (Lei do Orçamento para 1998), autorizou que:

"Os saldos das dotações afectas às rubricas de classificação económica "Transferências correntes", "Subsídios", "Activos financeiros" e "Outras despesas correntes", inscritas no Orçamento do Estado para 1997 no capítulo 60 do Ministério das Finanças, poderão ser excepcionalmente depositados em conta especial utilizável na liquidação das respectivas despesas, devendo, todavia, tal conta ser encerrada até 30 de Junho de 1998".[37]

A verificação realizada foi especificamente orientada para a análise da transferência desses saldos para a conta de operações de tesouraria denominada "Saldos do Cap.º 60 do OE/97" e da utilização dessas verbas em 1998. Assim, no plano da análise da execução orçamental da despesa, as questões abordadas foram as seguintes:

- transferência do saldo de várias dotações do OE/97 para essa conta de operações de tesouraria; existência de razões de carácter excepcional justificativas dessa transferência; correspondência entre as verbas transferidas e os encargos (compromissos) transitados de 1997 a liquidar com essas verbas;
- utilização, em 1998, das verbas dessa conta de operações de tesouraria, nomeadamente se foram aplicadas na liquidação (pagamento) de encargos do ano anterior;
- efeitos dos procedimentos anteriores sobre a despesa, receita e défice da CGE/97.

Foram analisados os processos envolvendo a utilização em 1998 de verbas dessa conta de operações de tesouraria junto da Direcção-Geral do Tesouro (DGT), e junto da Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais (DGAERI)[38], nesta quanto aos processos transitados dos Serviços de Cooperação Internacional da DGT.

6.6.2 – Princípio da anualidade do Orçamento do Estado e excepção constituída pelo art.º 61.º da Lei do Orçamento para 1998

Com base no estabelecido no referido art.º 61º da Lei do Orçamento para 1998, e mediante proposta da DGT de 31/12/97, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, por despacho da mesma data, autorizou a transferência de parte ou da totalidade dos saldos de

[37] Embora a legalidade desta norma, e de semelhantes em Leis do Orçamento anteriores, possa ser questionada, face ao artigo 2.º da Lei n.º 6/91, de 20/2 (princípio da anualidade), o Tribunal tem vindo a aceitar, desde o Parecer de 1990, a sua aplicação em situações de excepção bem delimitadas.

[38] A DGAERI foi criada pelo art.º 15.º do Decreto-Lei n.º 158/96, de 3 de Setembro (Lei Orgânica do Ministério das Finanças), dispondo o art.º 38.º da mesma Lei que: "Os seguintes Serviços da DGT transitam para a DGAERI: Direcção de Serviços de Cooperação Internacional, Divisão de Financiamentos Comunitários e Gabinete de Estudos de Assuntos Monetários e Financeiros". A orgânica da DGAERI foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 27/98, de 11 de Fevereiro, correspondendo as suas missões, designadamente, "às tarefas anteriormente desempenhadas pelo extinto Gabinete dos Assuntos Europeus, ao qual a DGAERI sucede, e pelos serviços que, nos termos do Decreto-Lei n.º 158/96, transitam da Direcção-Geral do Tesouro (...)".

várias dotações orçamentais para a conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/97", tendo a transferência efectuada totalizado 10.547.141 contos.

Do total transferido para a referida conta de operações de tesouraria foram utilizados, em 1998, 5.924.312 contos (56,2% da verba transferida), tendo a verba restante, 4.622.829 contos (43,8% da verba transferida), constituído receita do Estado de 1998, através de reposições não abatidas nos pagamentos.

Em termos orçamentais:

- essa transferência de verbas para operações de tesouraria (10,5 milhões de contos) é registada como despesa orçamental de 1997, isto é, a CGE regista essas verbas como "pagamentos efectuados", embora apenas tenham sido utilizadas, e parcialmente, em 1998;
- os encargos liquidados em 1998 por utilização dessas verbas de operações de tesouraria (5,9 milhões de contos), não são registados na CGE/98 como "pagamentos efectuados", visto que não foram realizados por despesa orçamental, isto é, a utilização das verbas dessa conta de operações de tesouraria substituiu a realização da correspondente despesa orçamental neste ano;
- a parte não utilizada dessas verbas é registada como receita orçamental de 1998.

Assim, o acréscimo da despesa orçamental de 1997, correspondente à verba transferida para a conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/97", financiou na sua totalidade o OE/98, quer, porque essa verbas substituíram dotações do OE/98, quer porque a verba não utilizada constituiu receita orçamental de 1998.

Conquanto com outros valores, de igual modo o OE/97 foi financiado pelo acréscimo da despesa orçamental de 1996, através das verbas transferidas para a conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/96".

O art.º 61.º da Lei do Orçamento para 1998, e disposições idênticas de leis orçamentais anteriores, constitui uma excepção ao princípio da anualidade do orçamento, consignado no art.º 2.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado), ao permitir que parte das dotações do OE/97, após a sua transferência para operações de tesouraria, sejam utilizadas em pagamentos em 1998, substituindo dotações orçamentais deste ano.

Porque se trata de uma excepção susceptível de afectar, com significado, o rigor e a transparência das contas públicas, a norma refere expressamente que os saldos das dotações orçamentais "poderão ser excepcionalmente depositadas em conta especial utilizável na liquidação das respectivas despesas", até 30 de Junho.

Esta expressão tem sido entendida como determinando que:

- o saldo de cada rubrica orçamental (dotação) transferido para a conta de operações de tesouraria, destina-se à realização de despesas com a finalidade prevista na classificação orgânica, funcional e económica dessa rubrica. Assim, embora a conta de operações de tesouraria seja única, os Serviços da DGT gestores das respectivas dotações orçamentais mantêm o registo, por rubrica, do montante transferido para operações de tesouraria e dos respectivos pagamentos, que não podem ultrapassar o montante transferido, sendo a reposição da verba não utilizada igualmente efectuada por rubrica orçamental;
- além disso, dado que a transferência do saldo das dotações orçamentais para operações de tesouraria é proposta pela DGT em informação que refere, de forma genérica, as finalidades a

que se destinam essas verbas, sendo aprovada por despacho da tutela, a DGT tem de utilizar essas verbas de acordo com as finalidades aí previstas;

- a expressão "liquidação das respectivas despesas" refere-se ao pagamento, em 1998, de encargos transitados de 1997, ou seja, autorizados nesse ano.

Tem sido dentro de tal entendimento, que se tem aceite como justificada a excepção ao princípio da anualidade do orçamento[39], isto é, a conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/97" não é uma reserva de fundos por conta dos quais se poderão efectuar pagamentos de encargos constituídos já em 1998, mas de encargos transitados de 1997, em relação aos quais, excepcionalmente, se procedeu à correspondente transferência de verbas para o seu pagamento no ano seguinte.

Havendo correspondência entre o valor do saldo das dotações do OE/97, transitado para operações de tesouraria e o valor dos respectivos encargos assumidos em 1997 e a pagar, em 1998, com essas verbas, significaria que a CGE/97 registaria como "pagamentos efectuados", não o valor dos pagamentos efectivamente realizados em 1997, mas o valor dos compromissos assumidos em 1997 e pagos, quer em 1997, quer em 1998 (até 30 de Junho).

Observa-se, no entanto, que ao estabelecer um prazo relativamente dilatado entre o momento em que os saldos das dotações orçamentais são transferidos para operações de tesouraria (durante o período complementar, neste caso até 23/01/98[40]) e a data limite para a utilização dessas verbas (30/06/98), está implícita a possibilidade de esses encargos (compromissos) não estarem rigorosamente apurados até ao fim de 1997, nomeadamente em situações, frequentes nas despesas suportadas pelo Cap.º 60, em que os pagamentos dependem de entidades exteriores à DGT (ou a partir de 1998, também à DGAERI), quer quanto aos pedidos de pagamento, quer quanto à confirmação de que estão reunidas as condições para a sua efectivação. Está, assim, implicitamente admitida a possibilidade de uma transferência dos saldos das dotações orçamentais por um valor superior aos dos encargos a liquidar com essas verbas. No entanto, os encargos transitados devem estar apurados o mais correctamente possível, antes da transferência das verbas orçamentais para operações de tesouraria, pois de outro modo, poderá cair-se em situações que constituem uma violação grosseira do princípio da anualidade do orçamento, com significativas consequências na transparência das contas públicas.

Segundo a documentação analisada, a interpretação de que as verbas transferidas para a conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/97" se destinavam à liquidação, em 1998, de encargos transitados de 1997, foi também seguida pela DGT e pela DGAERI. Contudo, frequentemente estas entidades submeteram à tutela, para autorização da despesa, informações referindo que a despesa tinha cabimento na conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/97", não utilizando critérios uniformes sobre o que constitui ou não encargo transitado, a liquidar através de verbas dessa conta. Assim, foram considerados como encargos (compromissos) de 1997:

[39] Obviamente um encargo constituído em 1998 deve ter cobertura na respectiva dotação do OE/98.

[40] Nos termos da alínea *c)* do n.º 1 do art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 66/97, de 1 de Abril.

- quer encargos que se tinham constituído e vencido em 1997 - por exemplo, o pagamento de bonificações de juros vencidas em 1997 em que o seu pagamento às instituições de crédito só ocorreu em 1998;
- quer os encargos que se tinham constituído já em 1998, até 30 de Junho, desde que fossem anteriores a 31/12/97 os actos legislativos ou as aprovações de apoios através dos quais o Estado assumiu os encargos deles decorrentes (quando se vencessem) – situações verificadas, por exemplo, no pagamento de alguns dos subsídios à construção naval, de contribuições financeiras multilaterais e bilaterais, ou de empréstimos;
- quer, ainda, situações que tendo dado lugar à constituição e à utilização de sucessivas contas de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE" deram origem a procedimentos tais, que apoios do Estado aprovados em 1998, até 30 de Junho, já constituíram encargos (compromissos) de 1997, pelo facto de o pedido de apoio pelo beneficiário ser de 1997 ou de ano anterior – situação particular das "transferências correntes para o Fundo para a Cooperação Económica", como adiante se descreverá.

Os dois últimos critérios, utilizados também em anos anteriores, associados ao facto de tais contas de operações de tesouraria se terem tornado numa regra, estando previstas nas sucessivas leis orçamentais, levou a que, em algumas rubricas orçamentais existam duas dotações:

- a prevista no Orçamento do Estado;
- a constituída por verbas da correspondente dotação do Orçamento do Estado do ano anterior, transferidas para a conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE", a despender até 30 de Junho na liquidação dos encargos transitados, definidos segundo estes amplos critérios.

Dado o princípio da anualidade do Orçamento do Estado, o carácter excepcional da norma que permite a transferência dos saldos das dotações orçamentais para operações de tesouraria e as consequências, que a seguir se analisam, em termos de rigor e transparência das contas públicas, a interpretação do que se entende por encargos (compromissos) transitados do ano anterior, a liquidar através das verbas dessa conta de operações de tesouraria, deve ser mais restrita do que a utilizada naqueles dois critérios. Apenas deverão constituir encargos transitados os constituídos (vencidos) no ano e que, por qualquer razão excepcional, apenas possam ser pagos no ano seguinte, até 30 de Junho.

Relativamente à citada disposição legal que permite a transferência (depósito) dos saldos para operações de tesouraria, a DGT na sua resposta, em anexo, refere nomeadamente o seguinte:

> *"a) O depósito pode ser efectuado pela totalidade do saldo existente no final do ano nas rubricas orçamentais do Capítulo 60 previstas, pelo que a Lei abre a possibilidade de verificação de desvios na utilização desses depósitos no ano seguinte (com consequentes reposições no encerramento da conta de operações de tesouraria), se bem que o rigor e a prudência devam prevalecer, levando a que se deposite somente a parte do saldo que tenha*

justificação para o fim em vista; então, os desvios só resultariam de alterações nas circunstâncias que fundamentaram as estimativas ou de excesso de prudência na sua determinação.

b) Não é claro se a excepcionalidade referida na disposição orçamental pretende (i) restringir o recurso continuado a tal procedimento, (ii) exigir razões justificativas de carácter excepcional para a aplicação do procedimento ou (iii) dar especialidade de tratamento a algumas rubricas (também excepcionais) no conjunto do Orçamento, face às operações que envolvem e às circunstâncias que regularmente se têm por verificadas na parte final do ano (altura em que se aprova o orçamento do ano seguinte); a continuidade da disposição ao longo dos anos e a existência de vicissitudes frequentes/regulares nas despesas abrangidas parecem deixar perceber uma maior credibilidade da última hipótese de tratamento".

Partindo deste entendimento, a DGT refere, nomeadamente, que:

"As rubricas do Capítulo 60 que, em final de ano, beneficiam da possibilidade de reconhecimento da despesa em momento anterior ao pagamento (especialização financeira), envolvem várias vicissitudes pelas quais, com frequência (e não excepcionalmente), é difícil não diferir o pagamento para além do momento em que a despesa orçamental deve ser reconhecida;

A norma orçamental de tratamento excepcional das rubricas do Capítulo 60 define o princípio da especialização financeira no final de ano, mas não existem critérios para a sua correcta aplicação o que tem levado à adopção de procedimentos pela DGT que diferem do entendimento mais restritivo do Tribunal de Contas, de tudo isto resultando a necessidade de acerto técnico nestas matérias;

O reconhecimento de despesas num ano cujo pagamento só é efectuado no ano seguinte decorre de alguma ou várias vicissitudes que impedem o pagamento imediato, conferindo, com referência ao final do ano, certa incerteza na determinação do montante exigível ou falta de outros requisitos (internos ou externos) necessários para o pagamento, pelo que existe alguma analogia com as provisões para encargos reconhecidos pelas empresas", pelo que, "poder-se-iam adoptar os critérios requeridos pela Norma Internacional de Contabilidade (NIC) n.º 37 para o reconhecimento destas[41].

[41] Segundo a resposta da DGT, *"esta norma define provisões como responsabilidades incertas no tempo ou no montante e determina que uma provisão deve ser reconhecida contabilisticamente quando, e só quando:*

A aplicação dos critérios da NIC n.º 37 como referência, a merecer ainda aprofundamento pela DGT, indiciaria carecerem de razão algumas observações apresentadas pelos Serviços do Tribunal de Contas, ao mesmo tempo que poderia apontar para a necessidade de aperfeiçoamento de procedimentos pela DGT, nomeadamente nas estimativas; esta estará certamente na disposição de tudo fazer para corresponder a essa necessidade e para acertar com os Serviços do Tribunal de Contas as melhores soluções nesta matéria".

Dado que o princípio da anualidade orçamental tem consagração constitucional (n.º 1, do art.º 106.º da Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro) e consta da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (n.º 1 do art.º 2.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, que é uma lei reforçada), constituindo o art.º 61.º da Lei do Orçamento para 1998 uma excepção a esse princípio, o Tribunal, embora esteja aberto a analisar propostas objectivas de aperfeiçoamento sugeridas pela DGT, não pode deixar de manter o entendimento anteriormente expresso sobre as condições que deveriam estar reunidas para o recurso, em situações excepcionais, a esta disposição da lei orçamental.

Nos pontos seguintes, através da análise das situações concretas e das respostas da DGT e da DGAERI, complementam-se as razões pelas quais se considera que as transferências de dotações orçamentais para operações de tesouraria e a posterior utilização dessas verbas, deverão seguir critérios mais restritos do que os aplicados por estas Direcções-Gerais.

6.6.3 – Efeitos das transferências de saldos sobre a CGE/97

Para a análise dos efeitos da transferência de saldos sobre a CGE/97 (despesa, receita e défice do OE/97), é necessário considerar, quer os valores relativos à conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/96", quer os valores relativos à conta "Saldos do Cap.º 60 do OE/97". Em relação a esses valores verificou-se:

Verbas do OE/96:

– Transferidas para a conta "Saldos do Cap.º 60 do OE/96" . . .	24.103.025	contos
– Utilizadas em 1997	19.787.337	"
– Não utilizadas, repostas como receita do OE/97	4.315.688	"

Verbas do OE/97:

– Transferidas para a conta "Saldos do Cap.º 60 do OE/97" . . .	10.547.141	contos
– Utilizadas em 1998	5.924.312	"
– Não utilizadas, repostas como receita do OE/98	4.622.829	"

---

a) a entidade tem uma obrigação presente (por força da lei ou de compromisso assumido) como resultado de um acontecimento passado;
b) é provável que uma saída de recursos (incorporando benefícios económicos, por exemplo dinheiro) seja exigida para liquidar a obrigação;
c) é possível fazer uma estimativa fiável do montante da obrigação".

Assim, os efeitos do processo continuado de transferência de saldos sobre a despesa, receita e défice da CGE/97, podem resumir-se no quadro:

(em contos)

	Despesa	Receita	Défice CGE
Utilização em 1997 das verbas de "Saldos do Cap.º 60 do OE/96" a)	- 19 787 337		- 19 787 337
Reposição como receita do OE/97 das verbas não utilizadas de "Saldos do Cap.º 60 do OE/96"		+ 4 315 688	- 4 315 688
Transferência dos saldos das dotações do OE/97 para a conta de OT "Saldos do Cap.º 60 do OE/97" b)	+ 10 547 141		+ 10 547 141
Total	**- 9 240 196**	**+ 4 315 688**	**- 13 555 884**

a) Dado que se os pagamentos não fossem efectuados através da conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/96", teriam que ser suportados pela despesa orçamental do OE/97.

b) Dado que essa transferência de verbas orçamentais para operações de tesouraria constituiu despesa do OE/97.

Em termos da execução orçamental do OE/97, o quadro ilustra o seguinte:

- diminuição (subavaliação) da despesa orçamental de 1997 em 9,2 milhões de contos (diferença entre o valor que o OE/97 deixou de suportar dada a utilização das verbas da conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/96" e o valor transferido para a conta "Saldos do Cap.º 60 do OE/97");
- aumento da receita orçamental de 1997 em 4,3 milhões de contos (reposição como receita do OE/97 da verba não utilizada de "Saldos do Cap.º 60 do OE/96");
- redução do défice orçamental em 13,5 milhões de contos, igual à soma dos efeitos sobre a despesa e a receita do OE/97, e igual ao valor da diferença entre a verba do OE/96 transferida para operações de tesouraria (24.103.025 contos) e a verba do OE/97 também transferida para operações de tesouraria (10.547.141 contos).

Note-se que o efeito sobre o défice da CGE/97 se deve exclusivamente à diferença entre o valor das verbas orçamentais transferidas para operações de tesouraria em 1996 (que financiou o OE/97) e o valor das verbas orçamentais transferido para operações de tesouraria em 1997 (que financia o OE/98), pelo que atenção especial deve ser dada à transferência dos saldos das dotações orçamentais para operações de tesouraria, que deve ser reduzida ao mínimo indispensável, e justificada por situações excepcionais.

6.6.4 – Transferência dos saldos das dotações orçamentais para operações de tesouraria

Em relação aos saldos existentes nas rubricas com as classificações económicas previstas no art.º 61.º (16.552.905 contos), o valor transferido para a conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/97" (10.547.141 contos) representa 63,7% desses saldos.

Embora a transferência de saldos para operações de tesouraria tenha sido, em certos casos, limitada (não houve transferência dos saldos de algumas dotações e noutros casos a transferência foi de reduzido valor), em algumas rubricas o montante dos saldos transferidos, representam valores elevados, em percentagem do saldo da dotação. Com efeito, em certas rubricas, o valor registado na CGE como "pagamentos efectuados" resumiu-se à transferência da respectiva verba para operações de tesouraria ou essa transferência representou uma percentagem elevada daqueles "pagamentos". Assim, para as quatro principais rubricas, que representam 86,3% do total de verbas transferidas para operações de tesouraria, verificou-se:

(em contos)

Rubricas de Classificação Económica	Valor transferido	Em % do saldo da dotação	Em % de "pagamentos efectuados" (CGE)
Subdiv. 06 – Despesas de Cooperação			
04.01.03 A – Transferências correntes – ICP/FCE	4 325 000	(*)100	100
04.04.02 C – Contribuições financeiras bilaterais	3 000 000	84,5	93,1
09.06.02 A – Empréstimos m.l. prazos/Exterior	1 000 000	60,1	100
Subdiv. 02 – Subsídios diversos			
05.01.01 B – Subsídios – Construção naval	778 844	84,6	50,0
Total	**9 103 844**		

(*) Dotação corrigida da cativação (art.º 4.º da Lei do Orçamento para 1997)

6.6.5 – Aplicação dos saldos transferidos para operações de tesouraria e verbas não utilizadas

No quadro seguinte referem-se, por rubrica, o valor transferido para operações de tesouraria, a sua utilização em 1998 e as verbas repostas, por não terem sido utilizadas.

"Saldos do Cap.º 60 do OE/97"

(em contos)

Classificação Económica e Destinatários das Verbas	Verbas Transferidas "pagamentos efectuados" segundo a CGE/97 (1)	Utilização das Verbas pagamentos efectuados pela DGT e DGAERI em 1998 (2)	Diferença verbas repostas em 1998 (3)	% de verbas não utilizadas (3)/(1)
Subdiv 01- Bonificação de Juros				
05.02.01. – Subs./Inst. Monetárias Púb. Equi. Part.	**428 393**	**274 191**	**154 202**	**36,0**
05.02.01. A – Habitação Própria	388 393	237 525	150 868	38,8
05.02.01. C – Outras Bonificações	40 000	36 666	3 334	8,3
Subdiv.02 – Subsídios Diversos				
05.01.01. – Subs./Empresas Púb., Equip. ou Part.	**778 844**	**501 814**	**277 030**	**35,6**
05.01.01. B – Construção Naval/Sector Púb. – ENVC	778 844	501 814	277 030	35,6
Subdiv. 03 – Garantias Financeiras				
06.03.00. – Outras Despesas Correntes/Diversas	**83 234**	**14 655**	**68 579**	**82,4**
06.03.00. A - Risco de Câmbio (DGT/Ex-FGRC/COSEC)	52 534	14 655	37 879	72,1
06.03.00. B – Avales/Outras Garantias (Fundo Perdido)	30 250	-	30 250	100
06.03.00. C – Subsídios à Taxa de Juro (COSEC)	450	-	450	100
Subdiv. 05 – Activos Financeiros				
09.07.00. – Outros Activos Financeiros	**573 263**	**-**	**573 263**	**100**
09.07.00. B – Execução de Avales/Outras Garantias	224 737	-	224 737	100
09.07.00. C – Seguros de Crédito/COSEC	300 000	-	300 000	100
09.07.00. E – Despesas c/ processos de extinção	48 526	-	48 526	100
Subdiv. 06 – Despesas de Cooperação				
04.01.03 A – Transf. Correntes/Serv. Autón.-ICE/FCE	**4 325 000**	**3 664 540**	**660 460**	**15,3**
04.04.02. B – Contribuições Financeiras Multilaterais	**218 612**	**218 612**	-	**0**
– FAD		218 612	-	
04.04.02. C – Contribuições Financeiras Bilaterais	**3 000 000**	**1 097 514**	**1 902 486**	**63,4**
– Cabo-Verde (Trust-Fund)		920 325		
– S. Tomé (Linha de crédito, autocarros)		123 723		
– Moçambique (Ajuda extraordinária)		52 774		
– Outra[a)]		692		
09.06.02 – Emprést. Médio Longo Prazos/Exterior	**1 000 000**	**152 986**	**847 014**	**84,7**
– Cabo Verde		152 986		
09.07.00. A – Participações Financ. Multilaterais	**139 509**	-	**139 509**	**100**
09.07.00. B – Execução de Avales	**286**	-	**286**	**100**
Total	**10 547 141**	**5 924 312**	**4 622 828**	**43,8**

a) Trata-se de um pagamento em duplicado (na ajuda a Moçambique) tendo posteriormente a verba sido recuperada pela DGT. Esse pagamento figura como saída da conta "Saldos do Cap.º 60 do OE/97", não tendo sido estornado pela recuperação, pelo que o valor não utilizado (reposto) não inclui essa verba, isto é, o valor reposto relativamente à rubrica deveria ter sido 1.903.178 contos e não 1.902.486 contos.

Como se verifica pelo quadro, 43,8% das verbas transferidas para operações de tesouraria (4,6 milhões de contos) não tiveram utilização em 1998, até 30 de Junho, sendo posteriormente repostas como receita do Estado. De facto, os saldos de várias rubricas transferidas para operações de tesouraria não tiveram qualquer utilização ou foram repostos numa percentagem elevada, o que permite concluir que tais verbas orçamentais não estavam em condições de ser transferidas para "Saldos do Cap.º 60 do OE/97".

Na sua resposta, a DGT refere, nomeadamente:

> *"Reconhece-se que existem diversos casos em que o montante das verbas utilizadas é reduzido ou mesmo nulo, o que justificará uma atenção acrescida dos Serviços da DGT à necessidade de maior rigor na definição das despesas a inscrever em cada ano por recurso ao mecanismo da especialização previsto na Lei do Orçamento. Este rigor é relevante, desde logo, para não provocar o desvirtuamento das contas públicas de anos consecutivos (por acréscimos da despesa de um ano com reflexos em acréscimos na receita do ano seguinte) e, ainda, pelo facto de a existência de estimativas fiáveis ser um dos requisitos para uma boa utilização do mecanismo da especialização que se vem defendendo".*

6.6.6 – Utilização em 1998 das verbas transferidas para "Saldos do Cap.º 60 do OE/97" – Resultados da verificação por rubrica

Foram analisadas os processos relativos às operações que envolveram a utilização de verbas dessa conta de operações de tesouraria, com excepção das relativas a bonificação de juros. Com a ressalva relativamente aos critérios que foram utilizados relativamente à cabimentação dessas despesas através de operações de tesouraria e não através das correspondentes dotações do OE/98, estavam reunidos os requisitos previstos para a realização dessas despesas. Quanto a essa cabimentação, referem-se em seguida as conclusões fundamentadas na análise efectuada.

Assim, apenas as verbas relativas a bonificação de juros[42], riscos de câmbio e contribuições financeiras para S. Tomé e Príncipe, se concluiu terem sido totalmente utilizadas na liquidação de encargos transitados de 1997. Em relação a cada uma das restantes verbas, como se analisa em seguida, os pagamentos efectuados respeitavam total ou parcialmente à liquidação de encargos já de 1998, e como tal a despesa deveria ter sido suportada pela correspondente dotação orçamental.

a) Subsídios à construção naval (ENVC)

Estes subsídios destinam-se a compensar o construtor pelo diferencial entre o custo de construção e o preço de venda do navio ao armador (inferior ao custo de construção), estando o seu montante por navio limitado a 9% do "valor contratual antes do auxílio" pela Directiva 90/684/CE (7.ª directiva), que se mantinha em vigor pelo menos até final de 1997.

[42] Embora, tal como previsto no plano de verificação, não tenham sido analisadas as operações relativas às bonificações de juros, dado que os pagamentos efectuados por utilização da conta de operações de tesouraria foram processados até 9/4/98 (com excepção de 144 contos processados em 27/4/98) e atendendo ao prazo previsto para o pagamento das bonificação (três meses, entre a data da entrada do pedido de pagamento pelas instituições de crédito e a efectivação do seu pagamento), não há razões para considerar que as bonificações liquidadas (no valor de 274.191 contos) não constituíssem encargos de 1997 – isto é bonificações vencidas em 1997 –, tal como consta da informação da DGT que propõe a transferência de saldos das dotações. Houve no entanto, uma sobrevalorização dos encargos constituídos em 1997 e a liquidar em 1998, dada a significativa percentagem do saldo (36%) que não foi utilizada e, portanto, reposta.

Nos termos do Decreto-Lei n.º 296/89, de 4 de Setembro, o apoio financeiro à construção desses navios foi solicitado pelos Estaleiros Navais de Viana do Castelo (ENVC), sendo os pedidos analisados pela Direcção-Geral da Indústria. Os subsídios para a construção de cada navio a que respeitam os subsídios pagos foram atribuídos por Despachos Conjuntos dos Ministros das Finanças e da Economia, de 31/7/96 e de 16/12/97.

Estes despachos conjuntos estabelecem as condições para a disponibilização das respectivas verbas pela DGT, numa única prestação ou em tranches (prestações), após confirmação pela Direcção-Geral da Indústria da verificação dos respectivos marcos físicos.

Assim, o pagamento da primeira tranche (30%) é efectuado "com o assentamento do primeiro bloco na doca" e o da segunda (50%) "com o lançamento do navio à água". Prevêem os despachos conjuntos que a segunda prestação possa ser objecto de adiantamento (pagamento em conjunto com a primeira), mediante a apresentação de garantia bancária, a qual será libertada após a comprovação do marco físico correspondente a esta prestação.

Relativamente à terceira tranche (20%), "com a entrega do navio ao armador", ficou também condicionada à apresentação pelo estaleiro do relatório final, no qual conste o apuramento de custos e receitas inerentes à respectiva construção e ainda a descrição das medidas implementadas e a implementar, no sentido da redução de custos, com vista a uma futura eliminação dos apoios.

Verificou-se que os subsídios foram pagos pela DGT ao ENVC nas condições previstas nos despachos conjuntos, visto que recebeu previamente da DGI a confirmação de ter verificado o respectivo marco físico e, em relação ao adiantamento da segunda prestação, recebeu dos ENVC a correspondente garantia bancária.

No quadro seguinte caracterizam-se os pagamentos efectuados, referindo-se também o despacho conjunto que concede o apoio a cada construção e a data do oficio da DGI que confirma ter verificado o respectivo marco físico.

Mapa dos pagamentos

Data-Valor	Importância	Tranche/ /Obra a que respeita	Despacho Conjunto	Confirmação da DGI
05/02/98	200 480 000$00	1ª e 2ª Tranches - Obra n.º 204	n.º 6/98, de 16/12/97	23/01/98
21/05/98	213 112 000$00	1ª e 2ª Tranches - Obra n.º 215	n.º 6/98, de 16/12/97	7/05/98
30/06/98	71 400 000$00	3ª Tranche - Obra n.º 193	de 31/07/96	25/06/98
30/06/98	16 822 000$00	3ª Tranche - Obra n.º 209	de 31/07/96	25/06/98
Total	**501 814 000$00**			

Considerando que os encargos com estes apoios apenas se vencem com a verificação pela DGI da realização do respectivo marco físico pelos ENVC, apenas o 1.º pagamento

corresponde a um encargo vencido durante o ano (económico) de 1997 e, portanto, constituiria encargo de 1997 a liquidar através das verbas depositadas na conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/97".

Nos restantes pagamentos, totalizando 301.304 contos (60,0% da verba utilizada), os encargos venceram-se em 1998, não constituindo encargos transitados de 1997, pelo que a despesa deveria ter sido suportada pela correspondente dotação do OE/98.
A DGT, na sua resposta, refere nomeadamente:

> *"Relativamente a estas despesas com pagamentos diferidos, importa considerar que:*
>
> *a) Os subsídios em causa foram atribuídos por despachos conjuntos que criaram uma obrigação para o Estado e existia a dotação necessária no Orçamento para 1997 para a totalidade da despesa, cuja existência aliás é condição legal para que os despachos conjuntos possam ser proferidos [43];*
>
> *b) No final do ano económico de 1997 mantinha-se válido o facto/acto passado constitutivo da obrigação do Estado (despacho de atribuição de subsídio) não estando solvida a responsabilidade, sendo certa a ocorrência futura de um fluxo de saída de recursos financeiros para a respectiva liquidação, logo que certas circunstâncias incertas no tempo se verificassem (marcos físicos);*
>
> *c) Nessa data era possível dispor de uma estimativa fiável (neste caso totalmente segura) quanto à quantia necessária para liquidar no futuro a correspondente responsabilidade do Estado.*
>
> *Aproveitando os critérios aplicáveis às provisões para encargos para responder à especialização financeira no reconhecimento de despesas e receitas (como defendido acima na apreciação na generalidade desta problemática) conclui-se não haver reparos a fazer ao procedimento adoptado. Antes se notaria que deslizar a despesa para o ano de 1998 iria provocar um desvio na execução da despesa de 1997 fruto de circunstâncias incertas que o Estado não domina (rapidez de construção das embarcações) que nada têm a ver com o mérito do Governo e da Administração Pública na execução da despesa".*

[43] Refira-se, relativamente a esta observação, que a informação de cabimento orçamental da DGT (Inf. n.º 118/97, de 14/11/97) a que respeita o Despacho conjunto n.º 6/98, de 16 de Dezembro, relativo aos subsídios às obras n.os 204 e 215 (e uma terceira construção), confirma *"a existência de saldo disponível no OE/97 e o pedido de inscrição, aquando da elaboração do OE/98 do valor de 1.800.000 contos, no Capítulo 60, Divisão 01, Subdivisão 02, Cl. Ec. 05.01.01 B – "Subsídios à Construção Naval/Empresas Pública" que permite satisfazer os compromissos propostos"*. Observa-se que nessa rubrica veio a ser efectivamente inscrita no OE/98 a dotação de 1.000.000 de contos, que foi reduzida, em Agosto/98, para 610.332 contos, por transferência de 389.668 contos para a rubrica de "Subsídios à Construção Naval/Empresas privadas", conforme refere a Informação da DGT n.º 1053, de 16/9/98. Não foi apurado se se verificaram alterações orçamentais posteriores.

Sobre o mérito ou demérito na execução da despesa, nos termos referidos pela DGT na parte final da resposta transcrita, faz-se notar que o que está em causa é o princípio da anualidade do Orçamento do Estado e o efeito das operações, de transferência de verbas orçamentais para operações de tesouraria e a sua posterior utilização, no rigor e transparência das contas públicas. Assim, conforme dispõe o art.º 7.º da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, o Orçamento "deve especificar suficientemente as receitas nele previstas e as despesas nele fixadas". O mesmo princípio se aplica à Conta Geral do Estado, quanto ao resultado da execução orçamental (cfr. art.º 24.º da mesma Lei). Essa especificação é dada pela classificação de cada dotação (orgânica, funcional e económica) e, necessariamente, pelo montante registado como "pagamentos efectuados".

Assim, o montante registado na CGE/97 como "pagamentos efectuados" relativos a "Subsídios a empresas públicas – construção naval" é de 1.558.712 contos. Esse valor inclui 778.844 contos (49,9%) de verbas transferidas para a conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/97", pelo que esses subsídios pagos em 1997 por conta da respectiva dotação orçamental, foram, afinal, de 779.868 contos. Nos mapas anexos à Conta[44] também não é referido se, em 1997, foram pagos subsídios ao mesmo sector pela conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º de 60 do OE/96", o que é relevante dada a prática que vem sendo seguida relativamente a estas contas de operações de tesouraria. Em resumo, não é possível conhecer através das contas públicas qual o montante dos subsídios pagos à "construção naval – sector público" em 1997.

No seguimento da sua resposta, conclui a DGT:

> *"Daqui que dificilmente se possa entender que o vencimento dos encargos num certo ano seja condição relevante para a inscrição nesse ano da despesa que por qualquer razão não seja paga de imediato, quando se está perante as particularidades das despesas incluídas na generalidade das rubricas do Capítulo 60".*

A resposta já foi dada pelo Tribunal, para evitar que a transferência de verbas orçamentais para operações de tesouraria afecte, com significado, o rigor e a transparência das contas públicas, quer globalmente, quanto à despesa, receita e défices orçamentais, quer, como sucede neste caso, quanto às rubricas orçamentais individualmente consideradas.

b) Transferências para o Fundo para a Cooperação Económica (FCE)

O Fundo para a Cooperação Económica (FCE) foi instituído pelo Decreto-Lei. n.º 162/91, de 4 de Maio, com as alterações introduzidas pelos Decreto-Lei n.º 1/93, de 4 de Janeiro, n.º

[44] Através do Mapa n.º 6, Anexo à Conta, é possível conhecer, pelo valor total, os pagamentos efectuados aos ENVC em 1997, por conta da respectiva dotação do OE/97, e até 30 de Junho de 1998, por conta de "Saldos do Cap.º 60 do OE/97, somando 1.281.682 contos.

48/94, de 24 de Fevereiro ("ajustado" pelo Decreto-Lei n.º 169/95, de 15 de Julho[45]) e pelo Decreto-Lei n.º 307/98, de 12 de Outubro, "com a natureza de fundo público, com autonomia [de] administração nos termos definidos no presente diploma" (art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 162/91)[46].

[45] O Decreto-Lei n.º 162/91, de 4 de Maio, foi revogado pela al. *i)* do n.º 1 do art.º 32.º do Decreto-Lei n.º 48/94, de 24 de Fevereiro (aprova a Lei Orgânica do Ministério dos Negócios Estrangeiros). O Decreto-Lei n.º 169/95, de 15 de Julho "procede a um ajustamento ao Decreto-Lei n.º 48/94", passando a referida al. *i)* do n.º 1 do art.º 32.º do Decreto-Lei n.º 48/94 a revogar apenas o "art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 162/91, de 4 de Maio". Pela sua importância transcreve-se o artigo revogado: "O Fundo funciona junto do Instituto para a Cooperação Económica [actualmente Instituto da Cooperação Portuguesa (ICP)] e fica sujeito à tutela dos Ministros das Finanças e dos Negócios Estrangeiros".

[46] De acordo com o n.º 14) do art.º 6.º da Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro (Lei do Orçamento para 1999), está prevista a extinção do FCE, visto que autoriza o Governo a: "Transferir para a entidade que legalmente venha a suceder ao Fundo para a Cooperação Económica os saldos das dotações de funcionamento do orçamento do Instituto da Cooperação Portuguesa que lhe são afectos, bem como as dotações inscritas no capítulo 60 do Ministério das Finanças para aquele Fundo".

Tendo a designação de fundo público, com autonomia de administração, o FCE não se trata de um fundo ou serviço autónomo (isto é, com autonomia administrativa e financeira) ao contrário do ICP, que justificará a classificação económica "transferências correntes/fundos e serviços autónomos - ICP/FCE", embora essas verbas se destinem ao Fundo.

Essa transferência de verbas orçamentais tem seguido regras distintas das normas orçamentais aplicáveis aos serviços com autonomia, os quais, relativamente às transferências do Orçamento do Estado, e segundo o princípio da anualidade e o disposto no n.º 1 do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 66/97, de 1 de Abril (estabelece normas de execução orçamental para 1997) estão obrigados a requisitar apenas as verbas necessárias à satisfação dos seus encargos e a repor, no ano seguinte, até 14 de Fevereiro, a parte não utilizada dessas verbas.

Pelo contrário, a base da transferência anual das verbas orçamentais para o FCE não tem sido o valor dos encargos a liquidar, mas o valor dos apoios concedidos (nomeadamente apoios a projectos plurianuais, representando encargos repartidos por vários anos), para cobertura dos encargos vincendos desses apoios e, portanto, sem reposição de verbas não utilizadas.

As regras, que têm vindo a ser aplicadas desde 1994 no financiamento orçamental do FCE, criaram uma situação muito particular relativamente à execução da respectiva dotação do OE/97 e à verba transferida para "Saldos do Cap.º 60 do OE/97".

Assim, em 1997, a execução orçamental da rubrica de Cl. Ec. 04.01.03 A – "Transferências correntes – ICP/FCE" (4.325.000 contos) consistiu na transferência do saldo para a conta de operações de tesouraria da DGT "Saldos do Cap.º 60 do OE/97". Por sua vez a utilização desta verba, em 1998, (3.664.540 contos) consistiu, igualmente por operação escritural, na transferência para outra conta de operações de tesouraria "Instituto da Cooperação Portuguesa/Fundo para a Cooperação Económica", a movimentar pelo FCE. A verba não utilizada, isto é, a diferença entre a verba orçamental transferida para a conta "Saldos do Cap.º 60 do OE/97" e desta transferida para a conta "ICP/FCE", foi reposta (660.460 contos) como receita do OE/98, igualmente por movimento escritural.

Situação em tudo idêntica (excepto nos valores) se verificou relativamente à execução orçamental dessa rubrica do OE/96, isto é, através de movimentos escriturais, por conta da dotação da rubrica de Cl. Ec. 04.01.03 – A – "Transferências correntes – ICP/FCE", foi transferida a verba de 4.000.000 de contos para a conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/96", cuja utilização, em 1997, consistiu na transferência para a conta de operações de tesouraria "ICP/FCE" (3.996.557 contos), sendo a verba não utilizada (3.443 contos) reposta como receita do Estado.

Esta conta de operações de tesouraria "ICP/FCE" não encerra anualmente (ao contrário das sucessivas contas anuais "Saldos do Cap.º 60 do OE", que encerram até 30 de Junho, sendo o saldo reposto como receita do Estado), ou seja, a conta "ICP/FCE" funciona como "fundo". Esta conta foi criada em 1997 para receber as verbas orçamentais (em relação ao OE/96, as verbas transitadas pela conta de OT "Saldos do Cap.º 60 do OE/96", e ao OE/97 as verbas transitadas pela conta de OT "Saldos do Cap.º 60 do OE/97").

Na justificação do FCE, de 1/07/98, aceite pela DGT, para a já referida transferência de verbas da conta "Saldos do Cap.º 60 do OE/97" para a conta de operações de tesouraria "ICP/FCE", são considerados os seguintes valores:

(em contos)

Dotação orçamental do OE/97 (corrigido da cativação de 5%)	4 325 000
Valor dos apoios de todos os projectos aprovados em 1997 (até 31/12/97)	4.035.530
- Valor dos apoios a projectos de 1996 ou de anos anteriores aprovados, em 1997, até 30/6/97[a)]	(698 331)
+ Valor dos apoios a projectos de 1997 ou anteriores aprovados em 1998, até 30/6/98[b)]	318 341
	3 664 540
Saldo	**660 460**

[a)] Apoios referidos como tendo cobertura no OE/96 (por "Saldos do Cap.º 60 do OE/96")
[b)] Apoios referidos como tendo cobertura no OE/97 (por "Saldos do Cap.º 60 do OE/97")

Assim, o valor dos apoios aprovados em 1997 "com cobertura no OE/97" totalizou 3.337.199 contos (4.035.530 – 698.331), sendo o valor dos apoios aprovados em 1998 "com cobertura no OE/97" de 318.341 contos.

Saliente-se que o valor final dos apoios concedidos pelo FCE "com cobertura no OE/97", só foi conhecido em 30/6/98, visto que só nesta data terminou a aprovação de apoios com "cabimento em saldos do OE/97".

Esta regra, que tem sido seguida no financiamento orçamental do Fundo, implicou que a DGT, quando transferiu (Janeiro/98) as verbas orçamentais para a conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/97" (4.325.000 contos, a totalidade da dotação disponível da rubrica, relativamente à qual já conhecia os projectos aprovados até 31/12/97, no valor de 3.337.199 contos), não pudesse conhecer o valor total dos projectos aprovados "com cobertura no OE/97", visto que essa aprovação só ficaria concluída em 30/6/98. Assim, a verba não utilizada 660.460 contos, é resultante dessa indeterminação.

Em conclusão:

- as verbas transferidas para o FCE não têm por base o valor dos encargos a liquidar durante o ano económico, com a obrigação de reposição das verbas não utilizadas. Baseiam-se antes na transferência do valor dos apoios aprovados, representando por vezes encargos plurianuais, sem reposição de verbas não utilizadas, o que corresponde à constituição de um fundo auto-suficiente quanto aos encargos vincendos desses apoios aprovados. Embora em termos teóricos, em condições difíceis de se verificarem na prática, se possa admitir que a transferência de verbas para o Fundo, na base do valor dos projectos anualmente aprovados, ou na base dos encargos anualmente liquidados, venha a representar valores aproximados, a legislação analisada sobre o Fundo não permite concluir que essas transferências não devam seguir a regra geral, isto é, corresponder aos encargos a liquidar, com reposição das verbas não utilizadas;

- os apoios aprovados em 1998, embora tendo o respectivo pedido dado entrada no Fundo em 1997, não constituíam encargos transitados deste ano, visto que se vencem apenas em 1998 e nos anos seguintes. Assim, em particular para os apoios aprovados em 1998, não se justificava

a transferência da dotação do OE/97 para a conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/97".

Na sua resposta, em anexo, o Fundo para a Cooperação Económica refere, nomeadamente, que:

> *"(...) julgamos terem sido identificados os principais problemas com que o FCE se tem debatido na vertente financeira da sua actividade. As diversas situações relatadas traduzem a especificidade da situação desta Instituição e a necessidade permanente de encontrar soluções que permitissem levar a bom termo e com rigor, os seus objectivos".*

Refere também a *"(...)"fragilidade" da situação estatutária do Fundo"* e a recente aprovação em Conselho de Ministros do projecto de reestruturação do Fundo, transformando-o na Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD).

A DGT na sua resposta, recorrendo à analogia com as provisões para encargos anteriormente analisada, defende os processos seguidos na transferência de verbas para o FCE, referindo também:

> *"Aproveita-se para comentar ainda outra questão diferente que os Serviços do Tribunal de Contas levantam a propósito das transferências para o ICP/FCE. Com efeito, questionam que as despesas inscritas num ano sejam consideradas com base, não nos encargos a liquidar, com obrigação de reposição das verbas não utilizadas, mas sim no valor dos poios aprovados, representando por vezes encargos plurianuais, sem que se verifiquem reposições anuais (...).*
>
> *Sem pretender questionar a pertinência da observação, deve ter-se em conta que o procedimento resulta da aplicação de regras sancionadas por Despacho do Secretário de Estado do Tesouro n.º 637/92-XII, de 2/7/92 e confirmadas por Despacho do Secretário de Estado Adjunto e do Tesouro de 12/10/94. Estas regras determinam que os encargos do FCE de cada ano não devem ter repercussão nos orçamentos de anos seguintes, o que obriga a que a despesa seja inscrita no ano pela quantia total dos apoios aprovados, ainda que haja plurianualidade na disponibização das verbas aos beneficiários".*

Dado que os despachos citados na resposta não revogam a referida legislação – disposições dos sucessivos decretos de execução orçamental que obrigam os organismos públicos a requisitar apenas as verbas necessárias à satisfação dos seus encargos (cfr. o n.º 1 do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 66/97, de 1 de Abril), e n.º 9 do art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro, que obriga à reposição das verbas não utilizadas, até 14 de Fevereiro do ano seguinte – , a prática que vinha sendo seguida e está expressa na resposta da DGT carece de base legal.

c) Contribuições financeiras multilaterais (FAD)

Portugal é Estado membro do Fundo Africano de Desenvolvimento (FAD) desde 5 de Maio de 1982, tendo a adesão e os actos praticados pelo Governo Português com vista a essa adesão, sido aprovados pela Lei n.º 27/82, de 14 de Outubro, que anexa o tratado internacional (acordo) de criação do FAD.

O aumento de recursos do FAD, em que se enquadra a presente despesa, foi aprovada pelo Conselho de Governadores do Fundo, para o período de 1991-93, designada por "6ª reconstituição de recursos do Fundo (FAD VI)", no valor de 2.650 milhões de unidades de conta do Fundo (FUA), a serem subscritos por 22 Estados membros, estando previsto que Portugal viria a contribuir com17,013 milhões FUA, correspondente a 0,642% do total da reconstituição.

Esse aumento da contribuição, através da subscrição de 17,013 milhões de FUA, equivalente a 2.996.682.689$00, foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 385/91, de 10 de Outubro.

As prestações da subscrição, conforme previsto no Decreto-Lei, foram efectuadas através do depósito no Banco de Portugal das seguintes notas promissórias:

1ª prestação, 29%, em 31/01/92 –	NP n.º 11, de	869.037.980$00
2ª prestação, 33%, em 31/01/93 –	NP n.º 12, de	988.905.288$00
3ª prestação, 38%, em 31/01/94 –	NP n.º 13, de	1.138.739.421$00

Os pagamentos, correspondentes ao resgate das notas promissórias, são solicitados pelo FAD, e efectuados através de crédito em conta do FAD no Banco de Portugal. Os resgates das notas promissórias n.os 11 e 12 constam do quadro seguinte:

Data da emissão	Valor PTE	Resgates	Data	Saldo
2/3/92 (11.ª NP)	869 037 980$00	75 901 492$50	27/11/96	793 136 487$50
»		182 692 837$00	21/02/97	610 443 650$50
»		182 692 837$00	21/05/97	427 750 813$50
»		182 692 837$00	21/08/97	245 057 976$50
»		182 692 837$00	21/10/97	62 365 139$50
»		62 365 139$50	20/02/98	0$00
31/1/93. (12.ª NP)	988 905 288$00	168 230 485$50	20/02/98	820 674 802$50
»		230 595 625$00	20/05/98	590 079 177$50
»		230 595 625$00	20/08/98	359 483 552$50
»		230 595 625$00	20/10/98	128 887 925$50

O pagamento realizado em 20/02/98, relativo ao último resgate da nota promissória n.º 11 (62.365.139$50) e ao primeiro resgate da nota promissória n.º 12 (168.230.485$50), totalizou 230.595.625$00. Para esse pagamento, realizado pela DGT, foram utilizados 218.612.000$00 de verbas da conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/97" (correspondendo à totalidade das verbas com essa finalidade), sendo o restante (11.983.625$00) processado por conta da

dotação da respectiva rubrica do OE/98. Dado que os resgates em causa se venceram em 1998, obedecendo a uma calendarização estabelecida dos pedidos de pagamento pelo FAD, e depois de terminado o período complementar para o pagamento das despesas por conta das dotações do OE/97, esses encargos não constituem encargos transitados de 1997 e, como tal, deveriam ter sido integralmente suportados pelas correspondentes dotações do OE/98.

Na sua resposta refere a DGT:

> *"Ora, precisamente por se pensar nos exactos termos que são referidos, é que a DGT, logo em Maio de 1998, corrigiu o lapso, tendo anulado os processamentos efectuados e inscrito a correspondente despesa na execução do OE/98, deixando a verba disponível para utilização nos pagamentos a que se havia destinado".*

Dado que o acima exposto e a resposta da DGT não contêm todos os elementos necessários para a apreciação da questão, interessa estabelecer a cronologia dos processamentos e anulações. Assim:

1. Em 20/2/98, por saída de fundos da conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/97", a DGT efectuou o pagamento de 218.612 contos, correspondente ao valor descrito do resgate das notas promissórias;

2. Em 6/5/98, a DGT processou a folha SIC (processamento de despesa orçamental) da correspondente dotação do OE/98 (Cap.º 60, Div. 01 – Direcção-Geral do Tesouro, Subdiv. 06 – "Despesas de Cooperação", rubrica de Cl. Ec. 04.04.02 B – "Contribuições Financeiras Multilaterais") no valor de 218.612 contos, para entrada na conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/97". Esta operação escritural está registada como entrada nesta conta de operações de tesouraria em Maio/98. Será esta a operação referida na resposta da DGT e que anulou o processamento referido em 1. Contudo, verificou-se ainda uma terceira operação:

3. Ainda em Maio/98, verificou-se, também por operação escritural, a saída da conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/97" dessa importância (218.612 contos), por contrapartida em reposições abatidas nos pagamentos da mesma dotação do OE/98. Ou seja, esta terceira operação anula a operação descrita em 2 e reconduz à situação inicial [47].

Refira-se que em Maio de 1998, embora essa dotação estivesse inscrita no orçamento da DGT era já a DGAERI o serviço gestor dessas verbas, o que poderá justificar que a DGT não se refira na sua resposta à terceira operação descrita.

Salienta-se na resposta da DGT, o reconhecimento de que o pagamento não deveria ter sido efectuado por essa conta de operações de tesouraria. Entendimento diferente manifesta a DGAERI, que refere na sua resposta:

> *"O pagamento de parte dos resgates das notas promissórias números 11 e 12, por saldos do OE/97, advém de que o compromisso assumido com o Fundo não ocorreu em 1998, mas antes. Se tivesse acontecido em 1998 o resgate seria de facto efectuado por conta do OE/98".*

[47] Essa saída está igualmente registada nessa conta de operações de tesouraria. A correspondente reposição abatida nos pagamentos consta do Mapa CO-MO29 (SIC) remetido pela DGT aos Serviços do Tribunal de Contas, em 25/5/99, no âmbito dos "Mapas de Despesa do ano Económico de 1998".

Não é esse o entendimento do Tribunal. Com efeito, tratando-se de pagamentos de montante certo, obedecendo a uma calendarização plurianual pré-estabelecida, especialmente neste caso em concreto, não se vêem razões de carácter excepcional que levem a que o pagamento de encargos que se vençam em cada ano não seja efectuado por conta das dotações desse mesmo ano.

d) Contribuições financeiras bilaterais (Cabo Verde – trust-fund)

No âmbito do seu programa de reformas económicas e com o objectivo de reduzir o stock da sua dívida interna, a República de Cabo Verde propôs a constituição de um *trust-fund* no Exterior no valor da mesma, avaliada em cerca de 180 milhões de dólares USD, sendo 100 milhões provenientes de doações da comunidade internacional e os restantes 80 milhões de receitas resultantes da privatização de empresas estatais. O capital e o rendimento gerados pelo fundo seriam então utilizados no serviço da dívida interna.

Por despacho de 10/10/97, o Ministro das Finanças deu o seu acordo (de princípio, visto que a atribuição teria que ser efectuada por despacho conjunto) à contribuição portuguesa no valor de 5 milhões de USD para o *trust-fund* a constituir por Cabo Verde. Da informação da DGT n.º 904/97, de 22/9/97, que propõe essa contribuição, consta relativamente à futura cabimentação:

> *"De referir também que uma eventual contribuição de 5MUSD não colocaria problemas a nível orçamental se fosse efectuada até 30/6/1998, já que existem verbas disponíveis no Orçamento do Estado para 1997. Caso o desembolso se venha a efectuar após aquela data ter-se-ia que recorrer ao orçamento de 1998, no qual as contribuições financeiras bilaterais deverão, de acordo com informação recente da Secretaria do Estado do Orçamento, sofrer um corte de cerca de 1,1 milhões de contos (...)".*

Nos termos da RCM n.º 22/92, de 2 de Julho, (publicada no DR, I Série, n.º 158, de 11/07/92)[48] , pelo Despacho conjunto dos Ministros das Finanças e dos Negócios Estrangeiros n.º 94/98, de 26/01/98 (publicado no DR, II Série, n.º 32 de 07/02/98), foi fixada em 5 milhões de dólares USD o montante da contribuição portuguesa a favor do *trust-fund*.

Este Despacho conjunto estabelece que: "A presente contribuição será suportada por verba inscrita no orçamento do Ministério das Finanças, capítulo 60, Divisão 01 – Direcção-Geral do Tesouro". À data deste Despacho conjunto, o Orçamento do Estado em vigor é já o de 1998, tendo aliás já terminado o período complementar para o pagamento de despesas por conta do OE/97.

[48] Estabeleceu que: *"A atribuição de contribuições financeiras a título gratuito, até 1 milhão de contos, no âmbito da cooperação Estado a Estado, designadamente com os países africanos lusófonos, far-se-á por despacho conjunto do Ministro das Finanças e do Ministro dos Negócios Estrangeiros."*

Pela informação n.º 188/98, de 22/6, a DGAERI propôs: "Estando reunidas as condições para o desembolso daquele montante, submete-se à consideração superior a autorização para a efectivação do mesmo por conta dos saldos do OE/97 – capítulo 60 Despesas de Cooperação, 04.04.02-C – Contribuições Financeiras Bilaterais", tendo merecido o despacho de autorização do Ministro das Finanças n.º 853/98, de 29 de Junho. O pagamento, processado pela DGAERI, foi realizado em 29/06/98, tendo-lhe correspondido o contravalor em escudos de 920.325 contos.

Dado que o encargo se constituiu (pelo Despacho conjunto) e foi liquidado em 1998, deveria ter sido suportado pela correspondente rubrica do OE/98. A existência de verbas disponíveis do OE/97 e o corte na dotação do OE/98, referida na informação da DGT de 22/9/97, não podem por si só ser consideradas como situações excepcionais justificativas da transferência do saldo da dotação do OE/97 para operações de tesouraria, a utilizar em 1998 como "orçamento paralelo" ao da correspondente dotação inscrita no OE/98.

Dado que o encargo, no valor de 920.325 contos se constituiu pelo Despacho conjunto dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e das Finanças, de 26/1/98, que aprova a contribuição portuguesa e foi liquidado em 1998, deveria ter sido suportado pela correspondente rubrica do OE/98.

Na sua resposta a DGAERI refere que o pagamento em causa *"(...) deveu-se ao facto de se tratar de um compromisso assumido por despacho de 10/10/97 do Senhor Ministro das Finanças"*, o que não vem alterar o acima exposto.

e) Contribuições financeiras bilaterais (Moçambique)

Nos termos da já referida RCM n.º 22/92, de 2 de Julho, pelo Despacho Conjunto dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e das Finanças n.º A-150/96-XIII de 20 de Setembro (DR, II Série, n.º 230, de 3/10), foi atribuída à República de Moçambique uma contribuição a título gratuito até ao valor de 370 mil contos "para o financiamento de projectos que visem a reconstrução económica e a consolidação do Estado de direito".

Nos termos do n.º 2 desse Despacho, a aprovação dos projectos compete ao Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, sob proposta da DGT, que para o efeito se articulará com o Instituto da Cooperação Portuguesa (ICP). Pelo Despacho n.º 1874/96, de 25 de Outubro, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças autorizou o financiamento de seis projectos propostos pelo ICP, no valor global de 280.682 contos.

Os pagamentos por operações de tesouraria referem-se aos seguintes projectos:

(em contos)

Projecto	Área	Montante
Manjacaze	Saúde	12 331
Xai-Xai	"	33 571
Escola da Maragra	Educação	1 655

Investigação da Justiça	Justiça	4 018
Formação de Formadores	Agricultura	350
Plano de Formação	"	850
	Total	**52 775**

Os pagamentos foram efectuados quer pela DGT, antes da transferência dos processos para a DGAERI, quer por esta Direcção-Geral. A utilização da conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/97" para pagamentos pela DGAERI, até ao montante ainda disponível (118.081 contos), foi autorizada por despacho do Ministro das Finanças, n.º 559/98, de 29/4/98. Na informação da DGAERI, sobre a qual recaiu esse despacho, consta: "Os desembolsos serão satisfeitos de acordo com os pedidos de utilização feitos pela entidade responsável por cada Projecto, com a obrigatoriedade da apresentação, no final do mesmo, do respectivo Relatório".

Esses pagamentos, em acções de cooperação realizadas em Moçambique, respeitam em regra a encargos vencidos em 1998 e, portanto deveriam ter sido suportados pela correspondente dotação do OE/98. Salientam-se os adiantamentos realizados em Junho/98 no âmbito do projecto Xai-Xai, de ajudas de custo referentes a Julho/98 e de rendas de casa de Julho e Agosto de 1998, isto é, encargos que se venciam após a data de encerramento da conta "Saldos do Cap.º 60 do OE/97"

Na sua resposta refere a DGAERI:

> *"Tratando-se de uma despesa cujo compromisso foi assumido num ano anterior a 1998 (Despacho Conjunto dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e das Finanças n.º A-150/96-XIII, de 20 de Setembro e Despacho n.º 1874/96, de 25 de Outubro, do Senhor Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças) os pagamentos referidos no parecer foram efectuados por conta de Saldos do Cap.º 60 do OE/97".*

Também aqui a DGAERI não invoca qualquer razão de carácter excepcional que justifiquem a utilização da conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/97".

f) Empréstimo a Cabo-Verde

Do saldo da dotação da rubrica de classificação económica 09.06.02-"Empréstimos a Médio e Longo Prazo/Exterior", foi transferido 1 milhão de contos para a rubrica de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/97", nos termos do referido despacho do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças.

Esta verba destinou-se a fazer face aos encargos decorrentes de um empréstimo concedido à República de Cabo Verde, até ao valor equivalente a 7,5 milhões de dólares USD, aprovado pelo Despacho do Ministro das Finanças n.º 58/92-XII, de 31/07/92, (publicado do DR n.º 185

de 12/08/92), ao abrigo do n.º 1 do art. 53º da Lei n.º 2/92, de 9 Março (Orçamento do Estado para 1992).

O contrato entre o Estado Português e a República de Cabo Verde foi celebrado em 04/05/93, tendo o empréstimo por finalidade "financiar os estudos, concepção e elaboração dos projectos e documentos de concurso público da 2ª fase da ampliação e modernização da aerogare da ilha do Sal, bem como a subsequente construção civil, equipamento e fiscalização das obras a efectuar por empresas de capitais maioritariamente portugueses e/ou caboverdeanos ou por consórcio entre ambas".

O prazo limite de utilização foi fixado em 31/12/94, podendo ser prorrogado[49], sendo o reembolso a efectuar em 30 semestralidades iguais e sucessivas, vencendo-se a primeira 10 anos após a data da assinatura do contrato. Os juros, à taxa de 4%, serão pagos semestralmente, vencendo-se a primeira prestação 6 meses após a data da primeira utilização.

[49] Assim, por despachos do Director-Geral do Tesouro, de 12/01/95 e de 04/06/96, foi autorizada a prorrogação do prazo de utilização até, respectivamente, 31/12/95 e 31/12/98.

As utilizações do empréstimo, através das verbas da conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/97", respeitaram a:

Data-Valor	Importância	
08/06/98	133 097 315$00	– Pagamento à Construções de Cabo Verde, SARL
08/06/98	19 888 304$00	– Pagamento à SOMAGUE, SA
Total	**152 985 619$00**	

Os pedidos de utilização do empréstimo foram solicitados pelo mutuário em 2/3/98, no valor de 152.985 contos, não constituindo encargos transitados do ano anterior, pelo que o seu pagamento deveria ter sido realizado por conta da correspondente rubrica do OE/98.

Na sua resposta a DGAERI limita-se a referir que: *"Também aqui o critério foi idêntico, uma vez que o compromisso assumido com o Governo de Cabo Verde se reporta a 1992*", o que não vem alterar o parecer do Tribunal.

g) Outra situação

Como já foi referido, relativamente à utilização de verbas da rubrica "Contribuições financeiras bilaterais", figura indevidamente nas saídas das conta "Saldos do Cap.º 60 do OE/97" uma verba de 692 contos.

No projecto Xai-Xai (Moçambique), para pagamento das ajudas de custo relativas ao mês de Junho/98 da equipa, a DGAERI emitiu duas "autorizações de pagamento por operações de tesouraria" pela conta "Saldos do Cap.º 60 do OE/97", a favor do mesmo membro da equipa (autorizações n.^{os} 34/98 e 35/98), tendo em seguida solicitado à DGT (Serviços de Tesouraria) a recuperação do valor já pago da autorização n.º 35/95, para anulação da duplicação do pagamento.

O Nib da conta bancária do Tesouro, na qual a instituição de crédito procedeu ao depósito da verba recuperada, corresponde à conta de operações de tesouraria "Depósitos diversos" (isto é, verificou-se uma entrada nesta conta). No entanto, a DGT não procedeu correctamente ao estorno da verba recuperada na conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/97"[50], pelo que esse valor continuou a figurar nas saídas desta conta, como verba utilizada, diminuindo, em consequência, o valor das verbas repostas de "Saldos do Cap.º 60 do OE/97" como receita do OE/98[51].

[50] Foram efectuados os dois estornos seguintes, nesse valor, que se anulam reciprocamente, pelo que não houve efectivamente estorno (da saída, pelo pagamento em duplicado) na conta "Saldos do Cap.º 60 do OE/97":

+ "Saldos do Cap.º 60 do OE/97"	- "Saldos do Cap.º 60 do OE/97"
- "Depósitos Diversos"	+ Depósitos Diversos"

[51] Não foi apurado se a verba entrada na conta de operações de tesouraria "Depósitos diversos", pelo valor da verba recuperada, foi transferida para receita orçamental (dado que corresponde a uma verba de "Saldos do Cap.º 60 do OE/97"

Na sua resposta, a DGT não se pronuncia sobre esta situação.

não utilizada e que deveria ser transferida para receita orçamental) ou se permanece indevidamente em saldo da conta "Depósitos diversos", caso em que a situação deverá ser regularizada.

Em suma, do total das despesas efectuadas por conta de "Saldos do Cap.º 60 do OE/97", no valor de 5.923.620 contos (já deduzido o valor de 692 contos que figura indevidamente nas "saídas" da conta), apenas 613.049 contos (10,3%) correspondem a encargos constituídos em 1997 e transitados para 1998.

Das restantes utilizações dessas verbas apurou-se que:

- 1.646.031 contos (27,8% das verbas utilizadas), correspondem a encargos vencidos já em 1998, pelo que o seu pagamento deveria ter sido suportado pelas correspondentes dotações do OE/98;
- 3.664.540 contos (61,9%) respeitam a transferências para o FCE (mediante operação escritural de saída da conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/96" e entrada na conta de operações de tesouraria "ICP/FCE"), que não têm por base o valor dos encargos vencidos em 1997, visto que corresponde ao valor dos projectos entrados no Fundo em 1997 (ou anos anteriores) e aprovados entre 30/06/97 e 30/6/98, cujos encargos são por vezes plurianuais. Em particular para o valor correspondente aos projectos aprovados já em 1998 (318.341 contos), não constitui encargo de 1997.

6.7 – Benefícios fiscais

6.7.1 – Considerações gerais

Tal como em Pareceres anteriores, o Tribunal apreciou a presente matéria tendo em atenção o que se encontra estabelecido na legislação em vigor, particularmente no que concerne à publicitação dos benefícios fiscais e à quantificação da despesa fiscal.

Cabe salientar que a CRP (alínea g) do n.º 3 do art.º 106.º) estabelece que a proposta de Lei do OE deve ser acompanhada de relatório sobre os benefícios fiscais e a estimativa da receita cessante e que a LEOE - Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro -, preceitua que "*os actos administrativos que directamente envolvam perda de receita fiscal devem ser fundamentados e publicados*" (n.º 3 do art.º 17.º) e que a Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, regulamenta a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares.

De referir ainda, muito embora a sua entrada em vigor se tenha verificado apenas em 1 de Janeiro de 1999, que a Lei Geral Tributária - aprovada pelo Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de Dezembro – estabelece que *"a criação de benefícios fiscais depende da clara definição dos seus objectivos e da prévia quantificação da despesa fiscal"* (n.º 3 do art.º 14.º), ficando *"os titulares de benefícios fiscais de qualquer natureza sempre obrigados a revelar ou a autorizar a revelação à administração tributária dos pressupostos da sua concessão, ou a cumprir outras obrigações previstas na lei, sob pena de os referidos benefícios ficarem sem efeito"* (n.º 4 do art.º 14.º); ainda segundo este último diploma, a colaboração da administração tributária com os contribuintes compreende *"a publicação, nos termos da lei, dos benefícios ou outras vantagens fiscais salvo quando a sua concessão não comporte qualquer margem de livre apreciação da administração tributária"* (alínea i) do n.º 3 do art.º 59.º), devendo a publicação efectuar-se *"no jornal oficial (...) ou nos termos a definir por despacho do Ministro das Finanças"* (n.º 5 do art.º 59.º).

Como tem vindo a acontecer em Pareceres sobre a CGE de anos transactos, para o presente Parecer o Tribunal procedeu à análise comparativa entre os valores das previsões e estimativas da despesa fiscal que foram recolhidos dos relatórios que acompanharam as propostas de lei dos Orçamentos do Estado para 1997, 1998 e 1999, bem como, à sua confrontação com os valores que foram directamente remetidos aoTribunal pela DGCI e pela DGAIEC no seguimento de solicitações expressas.

Salienta-se que, mesmo pondo de parte os desagravamentos fiscais em que é mais controversa a sua inclusão no conceito de benefício fiscal, a quantificação efectuada apenas cobre uma parcela da receita cessante. Com efeito, não só não estão contemplados os benefícios correspondentes aos impostos municipais (nomeadamente, sisa e CA) e os referentes a alguns importantes impostos estaduais (imposto do selo, por exemplo) como, também, em relação aos impostos considerados (IRC, IRS, IVA, IA e ISP), quer por motivo das entidades beneficiárias não estarem sujeitas a obrigação declarativa quer por outras razões que tornam complexo o exercício da quantificação da despesa fiscal, o mesmo não foi efectuado, ou seja, à semelhança de anos anteriores, os valores apresentados da despesa fiscal para 1997 encontram-se subestimados.

No âmbito deste capítulo, os SAT procederam à pesquisa das publicitações nos Diários da República dos actos administrativos referentes à concessão de benefícios fiscais, o que constitui um dos elementos da sua transparência e controlo. Os resultados do trabalho efectuado são adiante apresentados no ponto 6.7.2.3 e no Anexo II do volume III do presente Parecer.

Na continuação do trabalho iniciado no âmbito do Parecer sobre a CGE/94, os SAT procederam ainda à realização de uma auditoria à DGCI, no âmbito dos benefícios fiscais concedidos ao abrigo dos n.ºs 1 e 4 do art.º 49.º-A do EBF de cujos resultados se dá conta, no ponto 6.7.2.3.2.

6.7.2 – Análise da receita cessante

6.7.2.1 – Previsões e estimativas orçamentais da despesa fiscal

No quadro seguinte apresentam-se, ao nível de totais por impostos, os valores da despesa fiscal divulgados nos relatórios que acompanharam os Orçamentos do Estado para 1997, 1998 e 1999 (previsões, estimativas e valores definitivos, respectivamente) e os valores remetidos directamente ao Tribunal pela DGCI (IRS, IRC e IVA) e pela DGAIEC (IA e ISP) para o ano em apreço e o imediatamente anterior. Evidencia-se ainda a evolução da despesa fiscal de 1996 para 1997 e procede--se ao apuramento dos desfasamentos entre os valores remetidos directamente ao Tribunal pela DGCI e a DGAIEC e os insertos no relatório do OE/99 e entre estes últimos e as previsões do relatório do OE/97.

(milhões de contos)

	Relatórios do OE (1997)	DGCI/DGAIEC	DGCI/DGAIEC (Variação 97/96)	DGCI/DGAIEC - - OE/99	OE/99 – OE/97

Designação	Relatórios do OE (1997)			DGCI/DGAIEC		DGCI/DGAIEC (Variação 97/96)		DGCI/DGAIEC - OE/99		OE/99 – OE/97	
IRS	47,0	49,8	50,0	24,6	49,4	14,8	42,7	0,6	- 1,2	3,0	6,4
Designação	OE/97	OE/98	OE/99	1996	1997	Valor	%	Valor	%	Valor	%
IRC	68,0	88,9	169,4	77,3	169,4	92,1	119,1	0,0	0,0	101,4	149,1
IVA	10,9	10,9	10,9	9,5	10,6	1,1	11,6	- 0,3	- 2,8	0,0	0,0
IA	33,0	30,0	23,6	26,1	23,6	- 2,5	- 9,6	0,0	0,0	- 9,4	- 28,5
ISP	30,4	30,4	22,8	27,5	22,8	- 4,7	- 17,1	0,0	0,0	- 7,6	- 25,0
Total	**189,3**	**210,0**	**276,7**	**175,0**	**275,8**	**100,8**	**57,6**	**- 0,9**	**- 0,3**	**87,4**	**46,2**

Observa-se que, em 1997, à semelhança de anos anteriores, foi no IRC que a despesa fiscal atingiu o valor mais elevado: 169,4 milhões de contos segundo o relatório do OE/99, o que corresponde a 61,2% do total dos cinco impostos considerados. Embora a um nível bastante inferior ao registado naquele imposto, é também assinalável o valor em IRS (50 milhões de contos, ou seja, 18,1% do total). Quanto à despesa fiscal nos restantes impostos, observa-se que em IA e em ISP representou, respectivamente, 8,5% e 8,2% do total, enquanto o valor apurado em IVA foi o mais baixo (3,9%).

Comparando os valores das previsões constantes do relatório do OE/97 com os do OE/99, constata-se que a despesa fiscal efectiva em IRC excedeu bastante o previsto (+101,4 milhões de contos, ou seja, +149,1%) enquanto em IRS, embora os valores efectivos também tenham sido superiores aos previstos, o desfasamento foi bastante menos significativo (+3 milhões de contos, o que corresponde a +6,4%). Ao contrário do sucedido em relação ao IRC e ao IRS, no IA e no ISP os valores efectivos da despesa fiscal foram inferiores aos previstos, ao passo que no IVA não se registou qualquer desfasamento.

Em termos da comparação dos valores constantes do relatório do OE/99 com os remetidos ao Tribunal pela DGCI e pela DGAIEC, observa-se que, a nível dos totais dos impostos considerados, apenas no IRS e no IVA se registam algumas diferenças (aliás, não muito relevantes tanto em termos de valores absolutos como percentuais).

Tomando em linha de conta os valores da despesa fiscal fornecidos para 1996 e 1997 pelas duas referidas entidades, verifica-se que enquanto nos impostos administrados pela DGCI se registaram variações aumentativas nos administrados pela DGAIEC ocorreu diminuição da despesa fiscal. De todas as variações, a mais importante é a observada em IRC, tanto em valores absolutos (+92,1 milhões de contos) como percentuais (+119,1%), embora seja também assinalável o crescimento da despesa fiscal em IRS (+14,8 milhões de contos, o que equivale a um acréscimo de 42,7%).

A partir de quadros com a mesma estrutura do anterior, apresenta-se a seguir a análise particularizada da despesa fiscal dos cinco referidos impostos.

6.7.2.1.1 – Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS)

(milhões de contos)

	Relatórios do OE (1997)	DGCI	DGCI (Var. 97/96)	DGCI-OE/99	OE/99-OE/97

	OE/97	OE/98	OE/99	1996	1997	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Missões Diplomát., NATO e outros	0,8	0,7	0,7	0,5	0,7	0,2	40,0	0,0	0,0	- 0,1	- 12,5
Rendimentos de desportistas	1,0	1,1	1,1	0,9	1,1	0,2	22,2	0,0	0,0	0,1	10,0
Deficientes	15,0	10,9	10,9	9,3	10,9	1,6	17,2	0,0	0,0	- 4,1	- 27,3
Propriedade intelectual	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Planos poupança reforma (PPR)	10,0	13,5	13,6	7,6	13,6	6,0	78,9	0,0	0,0	3,6	36,0
Contas poupança habitação (CPH)	12,8	14,6	14,6	10,0	14,6	4,6	46,0	0,0	0,0	1,8	14,1
Aquisições de acções em OPV	2,0	2,9	2,9	1,8	2,9	1,1	61,1	0,0	0,0	0,9	45,0
Habitação s/ recurso ao crédito	0,6	0,5	0,5	0,4	0,5	0,1	25,0	0,0	0,0	- 0,1	- 16,7
Rendas senhorios	1,5	1,5	1,5	1,6	1,5	- 0,1	- 6,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Donativos	2,6	2,1	2,1	1,8	2,1	0,3	16,7	0,0	0,0	- 0,5	- 19,2
Contas poupança condomínio (CPC)	0,0	0,7	0,7	0,0	0,2	0,2	-	- 0,5	- 71,4	0,7	-
Planos poupança acções (PPA)	0,0	0,5	0,6	0,0	0,6	0,6	-	0,0	0,0	0,6	-
CFI e duplo CFI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	0,0	-	0,0	-
Total	**47,0**	**49,8**	**50,0**	**34,6**	**49,4**	**14,8**	**42,8**	**-0,6**	**-1,2**	**3,0**	**6,4**

Conforme se observa pelo quadro supra, a despesa fiscal assume maior relevância nas CPH, nos PPR e nos BFs a deficientes, representando estas três rubricas 78,2% do total da despesa fiscal em IRS, em 1997, segundo os valores do OE/99.

Em termos da evolução de 1996 para 1997, as três referidas rubricas registaram taxas de crescimento assinaláveis (bastante superiores à da receita do imposto) sendo, porém, a dos PPR (+78,9%) e a das CPH (+46%) mais elevadas que a dos bf a deficientes (+17,2%).

Por outro lado, enquanto os bf a deficientes vieram a revelar-se neste último ano inferiores ao previsto (-27,3%), nos PPR e CPH sucedeu o contrário (+36% e +14,1%, respectivamente).

Confrontando os valores publicados no relatório do OE/99 com os remetidos pela DGCI ao Tribunal, apura-se apenas uma divergência de 0,5 milhões de contos nas CPC.

6.7.2.1.2 – Imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC)

(milhões de contos)

Designação	Relatórios do OE (1997)			DGCI		DGCI (Var. 97/96)		DGCI - OE/99		OE/99–OE/97	
	OE/97	OE/98	OE/99	1996	1997	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Deduções ao rendimento	25,0	14,9	16,0	23,3	16,0	- 7,3	- 31,3	0,0	0,0	- 9,0	- 36,0
40% divid. acções cotadas na bolsa	8,0	5,1	5,9	7,0	5,9	- 1,1	- 15,7	0,0	0,0	- 2,1	- 26,3
40% divid. acções de privatizações	6,0	2,8	2,8	3,7	2,8	- 0,9	- 24,3	0,0	0,0	- 3,2	- 53,3
20% rendimentos da dívida pública	4,0	2,9	3,0	5,7	3,0	- 2,7	- 47,4	0,0	0,0	- 1,0	- 25,0
Zona Franca Madeira. e Sta. Maria	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	-	0,0	0,0	0,1	-
Rend. Obr., Tít. Part., Cert. Cons.	0,0	0,1	0,1	0,2	0,1	- 0,1	- 50,0	0,0	0,0	0,1	-
Outras deduções ao rendimento	7,0	3,8	4,1	6,6	4,1	- 2,5	- 37,9	0,0	0,0	- 2,9	- 41,4
Deduções ao lucro tributável	3,0	1,0	28,5	2,4	28,5	26,1	1087,5	0,0	0,0	25,5	850,0
Reduções de taxa	1,0	0,7	2,4	0,8	2,4	1,6	200,0	0,0	0,0	1,4	140,0
Isenções	29,0	63,3	113,4	40,7	113,4	72,7	178,6	0,0	0,0	84,4	291,0
Isenções definitivas	*	*	8,5	9,0	8,5	- 0,5	- 5,6	0,0	0,0	*	*
Isenções temporárias	*	*	104,9	31,7	104,9	73,2	230,9	0,0	0,0	*	*
Deduções à colecta	10,0	9,0	9,0	10,0	9,0	- 1,0	- 10,0	0,0	0,0	- 1,0	- 10,0
Total	**68,0**	**88,9**	**169,4**	**77,3**	**169,4**	**92,1**	**119,1**	**0,0**	**0,0**	**101,4**	**149,1**

*Valor não disponível

Pela análise dos valores patenteados, conclui-se que a despesa fiscal na rubrica "Isenções temporárias" é a que apresenta o valor mais elevado: 104,9 milhões de contos, o que representa 61,9% do total da despesa fiscal computada em IRC. Deste valor, 98,7% (103,5 milhões de contos) respeita a rendimentos obtidos por entidades não residentes que operam na Zona Franca da Madeira; todavia, conforme é referido no relatório do OE/99 e pela DGCI, uma parte desta despesa fiscal poderá não representar despesa fiscal efectiva na medida que corresponde a rendimentos isentos que na ausência do benefício não existiriam.

Por outro lado, é de assinalar que, relativamente a 1996, o crescimento da despesa fiscal na referida rubrica de "Isenções temporárias" foi bastante acentuado (+73,2 milhões de contos, o que equivale a um acréscimo de 230,9%).

Cabe também destacar o elevado valor em 1997 da despesa fiscal na modalidade de "Deduções ao lucro tributável" (28,5 milhões de contos), o que corresponde a uma taxa de crescimento superior a 1000% relativamente ao valor observado no ano transacto e que é também muito superior aos valores previstos/estimados para o ano em consideração nos relatórios do OE/97 e do OE/98. Não se descortinando as razões de tal aumento, afigura-se ser de considerar a hipótese de eventual imprecisão em resultado de incorrecto preenchimento das declarações fiscais de rendimentos.

Relativamente à comparação entre os valores insertos no relatório do OE/99 e os fornecidos pela DGCI ao Tribunal através da publicação intitulada "Estatísticas dos Benefícios Fiscais - Anexo 22-A – Evolução de 1992 a 1996" - não se observa qualquer desfasamento, o que conduz a concluir-se que a fonte dos primeiros seja também a citada publicação. Porém, afigura-se que as estimativas da despesa fiscal em IRC efectuadas apenas por apuramento dos valores declarados pelos contribuintes no Anexo 22-A não podem deixar de comportar limitações consideráveis.

6.7.2.1.3 – Imposto sobre o valor acrescentado (IVA)

(milhões de contos)

Designação	Relatórios do OE (1997)			DGCI		DGCI (Var.97/96)		DGCI – E/99		OE/99 - OE/97	
	OE/97	OE/98	OE/99	1996	1997	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Representações Diplomáticas	0,9	0,9	0,9	0,6	1,1	0,5	83,3	0,2	22,2	0,0	0,0
Igreja Católica	2,2	2,2	2,2	1,5	1,4	- 0,1	- 6,7	- 0,8	- 36,4	0,0	0,0
Instit. Partic. Solidar. Social (IPSS)	2,7	2,7	2,7	3,0	3,2	0,2	6,7	0,5	18,5	0,0	0,0
Forças Armadas, Seg., A.Bombeiros	5,1	5,1	5,1	4,4	4,9	0,5	11,4	- 0,2	- 3,9	0,0	0,0
Total	**10,9**	**10,9**	**10,9**	**9,5**	**10,6**	**1,1**	**11,6**	**- 0,3**	**- 2,8**	**0,0**	**0,0**

Como se observa, são absolutamente coincidentes os valores da despesa fiscal publicados nos relatórios dos OE para 1997, 1998 e 1999, registando-se porém algumas discrepâncias face aos valores indicados pela DGCI directamente ao Tribunal.

Tal como foi referido no Parecer sobre a CGE/96, não se compreendem as razões das diferenças entre os valores constantes do relatório do OE/99 e os indicados pela DGCI ao Tribunal, posto que, quando aquele relatório foi apresentado já deveria estar encerrado o ano de 1997 em matéria de IVA.

Tanto em termos de valores absolutos como percentuais, a maior diferença entre os valores do relatório do OE/99 e os remetidos ao Tribunal pela DGCI situa-se nas restituições à Igreja Católica e cifra-se em 0,8 milhões de contos, a menos nestes últimos (-36,4%).

Relativamente à evolução de 1996 para 1997, a despesa fiscal apurada a nível do total do imposto regista uma variação aumentativa, não obstante uma ligeira diminuição no valor da rubrica atrás referida. Em todas as restantes rubricas registam-se aumentos da despesa fiscal, merecendo especial realce as restituições às Representações Diplomáticas e Organismos Internacionais pela elevada taxa de crescimento que registam (+83,3%). Em termos de valores absolutos, continuam porém a ser as restituições às Forças Armadas, Serviços de Segurança e IPSS que maior peso assumem no cômputo da despesa fiscal deste imposto.

6.7.2.1.4 – Imposto automóvel (IA)

(milhões de contos)

Designação	Relatórios do OE (1997)			DGAIEC		DGAIEC (Var. 97/96)		DGAIEC-OE/99		OE/99-OE/97	
	OE/97	OE/98	OE/99	1996	1997	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Táxis	4,0	3,2	1,2	3,0	1,2	- 1,8	- 60,0	0,0	0,0	- 2,8	- 70,0
Automóveis Antigos	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	- 0,1	- 50,0	0,0	0,0	- 0,1	- 50,0
Diplomatas (Conv. de Viena)	0,1	0,2	0,1	0,2	0,1	- 0,1	- 50,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Diplomatas Portugueses	0,3	0,3	0,1	0,3	0,1	- 0,2	- 66,7	0,0	0,0	- 0,2	- 66,7
Funcionários e Parlam. da UE	0,1	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	-	0,0	-	- 0,1	-100,0
Deficientes Civis e F. Armadas	3,0	2,6	1,4	2,5	1,4	- 1,1	- 44,0	0,0	0,0	- 1,6	- 53,3
Transf. de Residência da UE	16,0	13,7	7,5	11,6	7,5	- 4,1	- 35,3	0,0	0,0	- 8,5	- 53,1
Transf. Res. de Países Terceiros	7,0	7,5	11,5	6,4	11,5	5,1	79,7	0,0	0,0	4,5	64,3
Instituições Util. Pública e IPSS	0,5	0,7	0,1	0,7	0,1	- 0,6	- 85,7	0,0	0,0	- 0,4	- 80,3
Forças Armadas	1,7	1,1	1,3	1,0	1,3	0,3	30,0	0,0	0,0	- 0,4	- 23,5
Estado (DGPE)	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2	0,1	100,0	0,0	0,0	0,1	100,0
Outros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	-	0,1	-	0,0	-
Total	**33,0**	**30,0**	**23,6**	**26,1**	**23,6**	**- 2,5**	**- 9,6**	**0,0**	**0,0**	**- 9,4**	**- 28,5**

A despesa fiscal neste imposto resultou fundamentalmente das "Transferências de Residência" que, no ano em consideração, representaram 80,5% do total.

De 1996 para 1997 verificou-se um decréscimo no total da despesa fiscal o que significa que, apesar das variações aumentativas registadas em algumas rubricas, com destaque para as "Transferências de Residência de Países Terceiros", as mesmas ficaram aquém das variações diminutivas da despesa fiscal, sendo de distinguir, entre estas, as registadas nas "Transferências de Residência da UE", "Táxis", "Deficientes Civis e das Forças Armadas" e "Instituições de Utilidade Pública e IPSS".

Relativamente à comparação entre os valores previstos e os efectivos, observa-se que estes últimos foram inferiores àqueles tanto a nível do total como da maioria das rubricas. Em termos de valores absolutos, os principais desfasamentos situaram-se nas "Transferências de Residência da UE", em que a despesa fiscal efectiva ficou aquém da prevista em 8,5 milhões de contos, sucedendo o contrário nas "Transferências de Residência de Países Terceiros" (4,5 milhões de contos a mais na despesa efectiva), constituindo esta última rubrica a principal excepção quanto ao facto da despesa efectiva ser inferior à prevista.

Segundo a DGAIEC, as diferenças registadas entre os valores orçamentados e a despesa fiscal efectiva devem-se, fundamentalmente, à alteração do ritmo da concessão de BFs aos emigrantes que regressam ao País, matéria que aquela entidade reputa de altamente aleatória.

Por último, é de assinalar que os elementos remetidos pela DGAIEC são praticamente coincidentes com os do relatório que acompanhou a proposta de lei do OE para 1999.

6.7.2.1.5 – Imposto sobre os produtos petrolíferos (ISP)

(milhões de contos)

Designação	Relatórios do OE (1997)			DGAIEC		DGAIEC (Var. 97/96)		DGAIEC - OE/99		OE/99 – OE/97	
	OE/97	OE/98	OE/99	1996	1997	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Agricultura	13,7	13,7	10,5	14,5	10,5	- 4,0	- 27,6	0,0	0,0	- 3,2	- 23,4
Pesca Costeira	6,5	6,5	4,8	5,1	4,8	- 0,3	- 5,9	0,0	0,0	- 1,7	- 26,2
Navegação Costeira	0,5	0,5	0,9	0,7	0,9	0,2	28,6	0,0	0,0	0,4	80,0
Produção de Energia	9,5	9,5	6,5	7,1	6,4	- 0,7	- 9,9	- 0,1	- 1,5	- 3,0	- 31,6
Organismos Internacionais	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	- 0,1	- 50,0	0,0	0,0	- 0,1	- 50,0
Outros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	0,0	-	0,0	-
Total	**30,4**	**30,4**	**22,8**	**27,5**	**22,8**	**- 4,7**	**- 17,1**	**0,0**	**0,0**	**- 7,6**	**- 25,0**

Tal como em anos anteriores, em 1997 os BFs mais importantes em sede deste imposto continuaram a ser os das rubricas "Agricultura" (10,5 milhões de contos) e "Produção de energia" (6,4 milhões de contos) os quais, em conjunto, representaram 74,1% do total.

Relativamente à agricultura, a DGAIEC justificou o desvio registado entre a previsão e a execução pela introdução em 01/10/97 do gasóleo colorido e marcado, que terá permitido um maior controlo das quantidades com benefício fiscal e a concomitante diminuição do esforço financeiro do Estado.

Em relação à produção de energia, os desvios foram explicados, tal como em anos anteriores, pelo facto do bf concedido ao fuelóleo consumido na produção de energia eléctrica pela CPPE (antiga EDP) estar muito dependente da pluviosidade e da possibilidade de importação a preços competitivos, só podendo assim as previsões ter valor indicativo.

Assinala-se que os valores orçamentados foram superiores aos realizados apenas se exceptuando os bf relativos à navegação costeira que foram também os únicos a registar aumento relativamente ao ano anterior.

Quanto à comparação dos dados remetidos ao Tribunal pela DGAIEC com os insertos no relatório do OE/99, não se verificam diferenças significativas.

6.7.2.2 – Evolução da despesa fiscal e sua importância relativa no âmbito dos impostos directos e indirectos

Com vista à análise da evolução da despesa fiscal e sua comparação com a receita fiscal nos impostos referidos apresentam-se no quadro seguinte os valores considerados definitivos nos relatórios que acompanharam as propostas de lei dos OE, bem como, os cálculos das correspondentes taxas anuais e médias de crescimento nos últimos cinco anos.

Evolução da despesa e da receita fiscal

Designação	Valores (em milhões de contos)						Variações percentuais				
	1993	1994	1995	1996	1997	Total	94/93	95/94	96/95	97/96	Média
Despesa fiscal											
IRS	20,7	26,3	25,2	35,1	50,0	157,3	27,1	- 4,2	39,3	42,5	24,7
IRC	67,4	59,4	61,2	63,1	169,4	420,5	- 11,9	3,0	3,1	168,5	25,9
IVA	5,7	8,8	8,9	10,0	10,9	44,3	54,4	1,1	12,4	9,0	17,6
IA	7,7	8,4	5,0	26,1	23,6	70,8	9,1	- 40,5	422,0	-9,6	32,3
ISP	42,2	27,1	32,3	27,5	22,8	151,9	- 35,8	19,2	- 14,9	- 17,1	- 14,3
TOTAL	**143,7**	**130,0**	**132,6**	**161,8**	**276,7**	**844,8**	**-9,5**	**2,0**	**22,0**	**71,0**	**17,8**
Receita fiscal											
IRS	826,3	864,9	919,8	1022,6	1052,1	4685,7	4,7	6,3	11,2	2,9	6,2
IRC	279,1	310,4	390,1	488,2	616,6	2084,4	11,2	25,7	25,1	26,3	21,9
IVA	797,3	1038,9	1124,9	1131,1	1283,8	5376,0	30,3	8,3	0,6	13,5	12,6
IA	99,5	121,1	132,6	154,8	163,3	671,3	21,7	9,5	16,7	5,5	13,2
ISP	369,6	399,1	427,9	448,3	446,8	2091,7	8,0	7,2	4,8	- 0,3	4,9

TOTAL	**2371,8**	**2734,4**	**2995,3**	**3245,0**	**3562,6**	**14909,1**	**15,3**	**9,5**	**8,3**	**9,8**	**10,7**

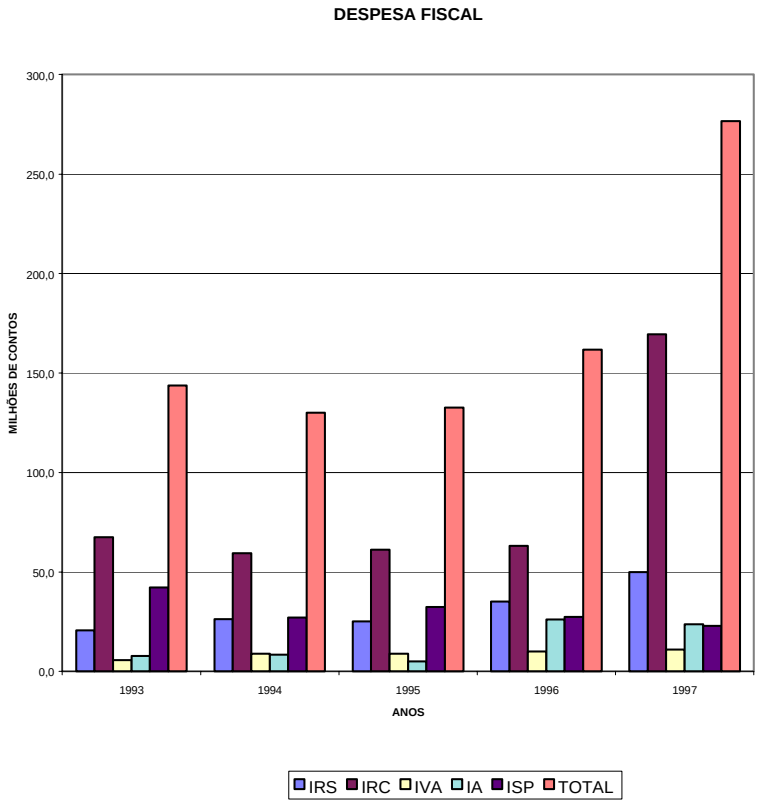
Como se observa, a despesa fiscal apresenta na média do período uma taxa de crescimento nominal (17,8%) nitidamente superior à da receita (10,7%), facto que resulta da evolução registada nos dois últimos anos do período considerado, posto que nos primeiros a taxa de crescimento da receita foi superior à da despesa fiscal.

Por outro lado, constata-se que dos cinco impostos considerados apenas em ISP a despesa fiscal apresentou na média do período um crescimento negativo (-14,3%), sendo também este o único imposto em que a receita cresceu mais do que a despesa fiscal (apesar de ser a mais baixa de todas as taxas médias de crescimento da receita, ou seja, 4,9%).

O imposto em que em termos médios a despesa fiscal registou maior crescimento foi o IA (32,3%) enquanto em relação à receita fiscal o maior crescimento percentual ocorreu no IRC (21,9%).

Também em termos médios, a despesa fiscal em IRC representou, no período, 20,2% da receita do mesmo imposto, valor bastante superior aos que se apuraram para os restantes impostos: IA (10,5%), IRS (3,4%), IVA (0,8%) e ISP (7,3%).

O gráfico seguinte ilustra a evolução da despesa fiscal no período considerado.



6.7.2.3 – Actos administrativos que implicaram perda de receita fiscal

Tal como no ano transacto, com vista à verificação do cumprimento do preceituado no art.º 17.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (LEOE), e na Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, os serviços de apoio do Tribunal procederam ao apuramento das publicitações efectuadas em Diário da República dos benefícios fiscais concedidos.

6.7.2.3.1 – Benefícios fiscais concedidos ao abrigo dos artigos 9.º, 13.º, 39.º e 40.º do CIRC, 56.º do CIRS e 36.º e 46.º do EBF

Relativamente aos benefícios fiscais concedidos ao abrigo do art.º 9.º do CIRC ("Pessoas colectivas de utilidade pública e de solidariedade social") apurou-se que, no decurso de 1997, foram publicitados em Diário da República 73 actos administrativos – 67 na II Série e 6 na III Série.

No âmbito dos bf concedidos ao abrigo do art.º 13.º do CIRC ("Isenção de pessoas colectivas e outras entidades de navegação marítima ou aérea") não se identificou qualquer publicitação de bf.

No que respeita aos bf concedidos ao abrigo do art.º 39.º do CIRC ("Donativos para fins culturais – Mecenato") foram publicitados 32 actos administrativos, dos quais 23 também contemplaram bf no âmbito do art.º 40.º do mesmo Código ("Donativos ao Estado e a outras entidades") e 31 no âmbito do art.º 56.º do CIRS ("Abatimentos por donativos de interesse público").

Em relação ao art.º 36.º do EBF ("Empréstimos externos e rendas de locação de equipamentos importados") identificaram-se 5 publicitações de bf em sede de IRS e IRC, as quais se encontram também referenciadas no mesmo Anexo.

No que respeita ao artigo 46.º do EBF ("Acordos e relações de cooperação") não se identificou qualquer publicitação em 1997 de actos administrativos que tenham envolvido perda de receita fiscal.

Quando solicitada a pronunciar-se sobre a matéria em apreço, a DGAIEC manifestou concordância com as considerações tecidas pelo Tribunal, aproveitando a oportunidade para

> *"...reafirmar os comentários, veiculados relativamente a anos anteriores, de que a melhoria da fiabilidade das previsões relativas a benefícios fiscais na área dos impostos geridos por esta Direcção-Geral enfrenta certas dificuldades, dada a grande dependência em que se encontra relativamente à concorrência de factores aleatórios."*

A DGCI não se pronunciou, quando instada a fazê-lo.

6.7.2.3.2 – Benefícios fiscais concedidos ao abrigo do artigo 49.º-A do EBF

Conforme atrás referido, o Tribunal de Contas decidiu dar continuidade às auditorias que têm vindo a ser desenvolvidas desde o Parecer sobre a CGE/94 junto da Direcção de Serviços dos Benefícios Fiscais (DSBF), no âmbito dos bf concedidos ao abrigo do art.º 49.º-A do EBF.

No presente Parecer dar-se-á conta dos resultados da acção desenvolvida naquela Direcção de Serviços e que teve como objectivo o ponto da situação dos processos analisados em anos transactos e, simultaneamente, avaliar das consequências das recomendações feitas nesta área no Parecer sobre a CGE/96.

Além dos processos referidos no parágrafo anterior foram ainda apreciados dois novos processos do n.º 1 e quatro novos processos do n.º 4 do artigo do EBF em apreço, perfazendo, portanto, um total de 5 processos do n.º 1 (num universo de 19) e de 19 do n.º 4 (num universo de 50).

O quadro legal que regula este tipo de benefícios fiscais não sofreu alterações susceptíveis de influenciar a análise agora efectuada, comparativamente à realizada no ano transacto; muito embora a Lei n.º 87-B/98, de 21 de Dezembro (Lei do OE para 1999), viesse introduzir alterações importantes, tanto em relação aos bf do n.º 1 como aos do n.º 4, deve ter-se em

atenção que, como é referido na mesma Lei, os termos, condições e procedimentos, em que tais benefícios podem ser concedidos, carecem ainda de regulamentação por decreto-lei.

O Tribunal de Contas espera que tal regulamentação venha suprir as lacunas e omissões da anterior, em particular quanto aos projectos abrangidos pelo n.º 1 para os quais é praticamente inexistente, importando, no entender do Tribunal, que sempre que sejam criados benefícios fiscais sejam de imediato criados adequados mecanismos de controlo.

6.7.2.3.2.1 – Benefícios fiscais concedidos ao abrigo do n.º 1 do art.º 49.º-A do EBF

No quadro seguinte estão explanados os processos que de acordo com os elementos apurados têm contratos já assinados:

N.º do Proc.º	Designação do processo	N.º da RCM	Data da RCM	Data do D.R.	Série D.R.	Data do contrato	bf concedidos	% s/ ARs
1223/91	COFAPEUROPA	-	17/05/90	06/06/90	II	04/07/90	4 275 000 000$00	25
86/93	CONTINENTAL MABOR	-	17/05/90	06/06/90	II	06/06/90	2 982 000 000$00	15
559/92	AUTOEUROPA	25/91	20/06/91	04/07/91	I – B	15/07/91	8 340 000 000$00	2,8
782/91	LAPROVAR	43-F/91	12/12/91	14/12/91	I – B	19/12/91	1 420 000 000$00	12,8
307/93	SOMMER-ALLIBERT	2/94	23/12/93	08/01/94	I – B	29/12/93	1 001 114 100$00	10
348/93	DAÍ	61-A/94	07/07/94	03/08/94	I – B	03/08/94	1 275 290 000$00	10
697/93	TEXAS INSTRUMENTS	75/95	13/07/95	07/08/95	I – B	21/07/95	1 538 500 000$00	10
444/94	TAGUSPARQUE	41/95	24/08/95	19/09/95	II	31/12/95	1 277 640 000$00	10
356/95	APA	44/95	21/09/95	12/10/95	II	18/01/96	1 649 630 000$00	10
395/95	FORD ELECTRÓNICA	124/95	28/09/95	07/11/95	I – B	12/10/95	1 240 229 000$00	4,5
792/93	OPEL PORTUGAL	12/96	08/02/96	22/02/96	II	22/02/96	830 125 870$00	7
187/96	SIEMENS SEMICONDUTORES	135/96	01/08/96	28/08/96	I – B	30/08/96	6 261 920 800$00	10
91/96	GROHE	183/96	31/10/96	21/11/96	I – B	20/11/96	424 051 400$00	10
378/96	HALLA CLIMATE	170/97	11/09/97	09/10/97	I – B	18/12/97	682 381 900$00	10
444/96	SIEMENS / MATSUSHITA	169/97	11/09/97	09/10/97	I – B	12/09/97	1 230 702 720$00	12
448/97	LEAR CORPORATION	77/98	04/06/98	03/07/98	I – B	16/07/98	800 676 600$00	10
38/97	UT AUTOMOTIVE	111/98	30/07/98	24/08/98	I – B	31/07/98	472 724 200$00	10
381/96	SOPORCEL	113/98	30/07/98	25/08/98	I – B	31/07/98	7 843 134 360$00	12
?	DELPHI	109/98	30/07/98	24/08/98	I - B	31/07/98	417 719 300$00	10
-	**TOTAL**	-	-	-	**-**	**-**	**43 962 840 250$00**	**-**

Refira-se que o ICEP é a entidade gestora de todos os projectos que envolvem investimento estrangeiro -17 dos 19 projectos enumerados - enquanto a DGCI desempenha idêntico papel em relação aos 2 restantes (APA e TAGUSPARQUE) além das competências específicas de fiscalização que lhe estão cometidas por lei sobre todos.

Importa ressalvar o que sobre o processo TAGUSPARQUE foi referido no Parecer sobre a CGE/96, porquanto aí se referiu, em resultado de deficiente instrução do processo, que a respectiva entidade gestora era a Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR) quando, na realidade, tal função incumbe à DGCI.

No que concerne à publicitação dos bf, a mesma tem vindo a ser efectuada através das Resoluções do Conselho de Ministros (RCM) que aprovam os contratos de investimento, sendo que, com as excepções a seguir assinaladas, estas não têm contido a indicação dos montantes envolvidos:

- Proc.ºs n.ºs 782/91 (LAPROVAR) e 559/92 (AUTOEUROPA) – nas respectivas RCMs foram indicados os montantes globais de bf concedidos, bem como, as percentagens sobre as aplicações relevantes (ARs) e os termos em que aqueles podem ser utilizados;

- Proc.º n.º 395/95 (FORD ELECTRÓNICA) – a seguir à RCM foi publicado o Anexo sobre os bf referentes ao contrato, do qual consta não só o montante global de bf concedidos e a percentagem sobre as ARs como, também, os termos em que aqueles podem ser utilizados;
- Proc.º n.º 448/97 (LEAR CORPORATION) – a seguir à RCM foi publicado na íntegra o contrato de investimento, incluindo, portanto, não só os elementos sobre os bf concedidos, como, também, o restante clausulado e mapas anexos.

O Tribunal tem vindo a defender que a publicitação deverá ser não apenas em termos qualitativos mas também quantitativos, ou seja, com a indicação dos montantes dos benefícios.

Não tendo esta interpretação da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado – Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro – nem da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, a DGCI/DSBF não procede à publicitação dos montantes, referindo que:

> *"(…) o processo de finalização da concessão dos benefícios tem subjacente a sua aprovação em Conselho de Ministros, que sob a forma de Resolução é objecto de publicação em Diário da República, embora por razões de estratégia política negocial dos organismos gestores dos projectos de investimento, não seja ultimamente revelado o montante total envolvido. Importa referir que a maior ou menor quantificação de dados e informação que é publicada nos textos da Resolução do Conselho de Ministros tem sido área decisional dos Gabinetes ministeriais envolvidos."*

e acrescentando ainda:

> *"Neste contexto, a actual Lei Geral Tributária apenas preconiza a publicação, nos termos da Lei (…)"*

Não compreende o Tribunal de Contas como é que a estratégia política negocial dos organismos gestores dos projectos de investimento se pode sobrepôr à legislação em vigor, considerando ainda que a invocação da actual Lei Geral Tributária, aprovada pelo Decreto-lei n.º 398/98, de 17 de Dezembro, é despropositada, uma vez que a mesma entrou em vigor a 1 de Janeiro de 1999 e os bf em questão foram concedidos entre 1991 e 1998.

Mesmo a considerar o disposto no referido diploma, quanto à publicitação dos bf, entende o Tribunal não existir colisão entre o que nele é preconizado e o estipulado nas Leis n.º 6/91, de 20 de Fevereiro e n.º 26/94, de 19 de Agosto.

Não pode também o Tribunal de Contas concordar com a DSBF no que respeita à publicitação dos bf envolvidos nas RCM quando argumenta que em relação a este tipo de benefícios na perspectiva da utilização a publicitação não assume grande relevância, já que,

"(...) os montantes adstritos aos projectos traduzem-se apenas em receitas potenciais não arrecadadas, não repercutindo, nesta perspectiva, com clareza e exactidão, a receita fiscal cessante para efeitos orçamentais da CGE (....)".

No entender do Tribunal tais afirmações não só não têm em conta o estabelecido na Lei n.º 6/91, como conduzem à desvalorização do consagrado na alínea g) do n.º 3 do art.º 106.º da Constituição da República Portuguesa sobre o assunto.

Por sua vez, o ICEP mantém também a posição assumida aquando do exercício do contraditório relativo ao Parecer sobre a CGE/96, referindo que,

"(...) na medida em que os Benefícios Fiscais constam da Resolução de Conselho de Ministros que aprova o respectivo Contrato de Investimento, caberá ao Governo decidir quanto à publicitação dos montantes em causa" e que "(...) essa publicitação poderá condicionar futuras negociações de outros projectos através da geração de expectativas dos promotores e prejudicar a posição de Portugal face aos países seus concorrentes na captação de Investimento Directo Estrangeiro".

O Tribunal de Contas reitera o que sobre o assunto referiu no Parecer sobre a CGE/96, não entendendo que seja o facto de se dar cumprimento ao que sobre a matéria está legislado que ponha em risco a captação de investimento estrangeiro. De resto, se os projectos revestirem primordial interesse para Portugal, nada impede o Governo, dentro dos limites permitidos, de estabelecer incentivos competitivos face aos dos restantes países.

No que respeita à quantificação dos bf utilizados, ou seja, ao apuramento da despesa fiscal efectiva, refira-se que não foi possível obter na DSBF os valores relativos a 1997 nem a confirmação dos indicados para 1996. Sobre esta questão, aquela Direcção de Serviços alegou o seguinte conjunto de dificuldades *"inerentes à funcionalidade do sistema":*

"diferentes entidades da Administração Tributária que tutelam os vários impostos envolvidos, com complexidades inerentes à tramitação de informação envolvida;

inexistência de relatórios anuais dos resultados de exploração do projecto e benefícios fiscais associados que supostamente deveriam ser apresentados pelos promotores dos projectos ou através do ICEP;

falta de recursos humanos na DSBF, na área de pessoal técnico qualificado para desempenho deste tipo de funções."

Com efeito, o Tribunal de Contas deu-se conta das dificuldades que a quantificação dos bf usufruídos envolve, particularmente nas condições que a DSBF salienta e reconhece o esforço que a Administração Tributária tem vindo a desenvolver nesta área.

Por outro lado, sendo de considerar a existência de condicionantes (nomeadamente, realização de aplicações relevantes e cumprimento de objectivos) para que os bf possam ser utilizados, deste facto ressalta a importância do acompanhamento e controlo a efectivar pelas entidades gestoras dos projectos e a necessidade de articulação com a Administração Fiscal.

Embora não exista uma obrigação legal no sentido das entidades gestoras remeterem à DGCI/DSBF cópia dos contratos de investimento e dos relatórios de acompanhamento, tal procedimento é, no entender do Tribunal, fundamental.
Se no que concerne a cópias dos contratos de investimento assinados se constatou ter o ICEP procedido oportunamente ao seu envio, já em relação aos relatórios de acompanhamento aquele Instituto ao pronunciar-se sobre a questão refere que,

> *"... prevê-se que as actualizações relativas ao exercício de 1997 sejam remetidas à DSBF até final de Abril próximo"*, entenda-se Abril do corrente ano.

Dos cinco processos cuja apreciação se relata de seguida, três foram já analisados no Parecer sobre a CGE de 1996, pelo que apenas se refere o que de inovação se apurou. Os dois últimos foram pela primeira vez analisados, pelo que se descreve com um maior grau de pormenor a apreciação feita.

Proc.º n.º 91/96 – Friedrich Grohe Portugal – Componentes Sanitários, Lda.

Para além dos elementos inseridos no quadro atrás apresentado e dos descritos no Parecer sobre a CGE do ano anterior, acresce referir que foi concedida à empresa restituição de imposto municipal de sisa no montante de 2.596.440$00 face ao art.º 49.º-A, para além de também ter beneficiado de restituição do mesmo imposto no montante de 3.894.660$00 ao abrigo do art.º 38.º do CIMSISSD; uma vez que a sisa foi paga em 12/03/96, a celebração do contrato ocorreu em 20/11/96 e o pedido de isenção só foi formulado em 19/03/97, parece poder concluir-se que os bf concedidos tiveram efeitos retroactivos.

Assinale-se ainda que, segundo o ICEP, o contrato só entrou em vigor em 20/11/98, data da comunicação à empresa da aprovação pela Comissão Europeia dos incentivos concedidos.

Não constam do processo elementos sobre a eventual utilização de outros benefícios fiscais nem sobre o acompanhamento do projecto, referindo aquele Instituto estar ainda a elaborar as fichas correspondentes.

Proc.º n.º 187/96 – Siemens Semicondutores, SA

Não se identificaram no processo novos elementos para além dos analisados no ano transacto, não constando, nomeadamente, informação sobre a quantificação da despesa fiscal ou sobre o acompanhamento a cargo do ICEP. A ausência de tais elementos poderá encontrar explicação no facto de se tratar de um processo ainda relativamente recente (contrato assinado em 30/08/96 mas que só entrou em vigor em 30/10/97, segundo o ICEP).

Proc.º n.º 444/96 – Siemens/Matsushita, Componentes, SA

Tratando-se de um projecto igualmente recente – com contrato assinado em 12/09/97, que só entrou em vigor em 15/06/98 –, não constam também do processo elementos sobre a despesa fiscal nem sobre o acompanhamento a cargo do ICEP.

Assinala-se que, sempre que os incentivos fiscais ultrapassem 10% das ARs, de acordo com o Tratado da UE deverá efectuar-se notificação à Comissão Europeia, estando a DSBF incumbida de promover a comunicação de tais situações à Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais do Ministério das Finanças (DGAERI) para que, por sua vez, esta notifique a Comissão, via REPER. Tendo em conta que ao projecto foram concedidos bf correspondentes a 12% das ARs (excluindo as despesas elegíveis de formação profissional), confirmou-se que tal comunicação foi efectuada em 20/01/98.

Nas alegações proferidas pelo ICEP relativamente ao acompanhamento das empresas e que respeitam aos três processos anteriores, refere aquele Instituto que, as fichas de acompanhamento se encontram ainda em elaboração, porquanto,

> *"apenas solicita à empresa elementos de acompanhamento após a entrada em vigor dos respectivos contratos (data da comunicação à empresa pelo ICEP da aprovação pela Comissão Europeia dos incentivos concedidos)".*

A DSBF quando solicitada a pronunciar-se referiu não lhe suscitar a análise feita pelo TC sobre estes processos, qualquer comentário.

Proc.º n.º 559/92 – AUTOEUROPA, Automóveis Lda.

Conforme assinalado no quadro anterior, o projecto de investimento em apreço foi aprovado pela RCM n.º 25/91, de 20/06/91, e o contrato assinado em 15/07/91, tendo sido concedidos, além de outros incentivos financeiros, bf no montante de 8.340.000.000$00 os quais correspondem a 2,8% das ARs a realizar.

Importa acrescentar que aquele valor foi posteriormente ajustado para 7.068.600.000$00 em resultado da redução do valor das ARs em 15% relativamente ao previsto (conforme referido em acta de reunião de acompanhamento realizada em 23/01/95, efectuada em sequência de auditoria externa); porém, não se identificou no processo que tivesse sido efectuado qualquer aditamento à RCM n.º 25/91 ou ao contrato de investimento.

Segundo os elementos mais recentes que foi possível recolher do processo (ficha de acompanhamento elaborada pelo ICEP, datada de 31/10/97), os bf utilizados pela empresa até 1996, inclusivé, são os indicados no quadro seguinte:

Unidade: escudos

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	TOTAL
Sisa	450 000 000	0	0	0	0	0	450 000 000
C. Autárquica	58 500 000	58 500 000	58 500 000	54 000 000	47 250 000	0	276 750 000
Selo	36 134 258	1 091 371	56 983 079	688 697	359 865	481 549	95 738 819
IRC	0	0	0	0	627 796 583	2 178 956 894	2 806 753 477
TOTAL	**544 634 258**	**59 591 371**	**115 483 079**	**54 688 697**	**675 406 448**	**2 179 438 443**	**3 629 242 296**

Face a estes elementos, poderá concluir-se que, mantendo-se o valor previsto para as ARs, a empresa ainda poderá deduzir bf no montante de 3.439.357.704$00 até ao final do prazo estabelecido no contrato.

É de ter em conta que os valores referentes a 1996 não se encontram ainda confirmados pela Inspecção Tributária, o que foi solicitado pelo ICEP junto da DSBF em 25/09/97 e reiterado em 07/09/98, tendo esta Direcção de Serviços requerido os elementos à DSPIT em 30/10/97 e em 09/10/98.
Assinala-se que o valor da isenção de sisa em 1991 corresponde à aplicação da taxa de 10% ao valor de 4.500.000 contos de um terreno para construção urbana. Segundo elementos extraídos do processo a empresa recorreu autorização para calcular a isenção à taxa de 4%, ao abrigo do artigo 38.º do CIMSISSD, o que lhe permitiria um benefício de 270.000 contos [4.500.000 x (10% - 4%)]; todavia, em conformidade com pareceres de diferentes serviços da Administração Fiscal, tal pretensão tem vindo a ser indeferida.

Nas alegações produzidas quanto a este processo, o ICEP assinalou que

> *"O reajustamento do Incentivo Fiscal não foi efectuado uma vez que os valores finais das Aplicações Relevantes (ARs) do Investimento estão sujeitos a aprovação no Subcomité de Acompanhamento do Projecto, o que se prevê ocorrer na próxima reunião deste Subcomité. O valor de 7.068.600.000$00 é, até ao momento, o valor revisto do Incentivo Fiscal e é o que consta da última actualização da Ficha de Acompanhamento da Autoeuropa."*

Para além de corroborar a não confirmação por parte da Inspecção Tributária dos valores declarados pelas entidades em causa, as restantes alegações da DGCI não são entendíveis, porquanto refere a não emissão de juizos de valor por parte do Tribunal, apesar de enumerar um conjunto de factos constatados no âmbito da auditoria realizada pelos seus técnicos.

Proc.º n.º 444/94 – TAGUSPARQUE – Sociedade de Promoção e Desenvolvimento do Parque de Ciência e Tecnologia da Área de Lisboa, SA

A empresa celebrou o contrato de investimento em 31/12/95, aprovado pela RCM n.º 41/95, de 24/08/95, tendo obtido bf no montante de 10% das ARs, com limite máximo de 1.277.640.000$00, [52] envolvendo:

- Dedução à colecta de IRC que respeitar à actividade industrial desenvolvida pela empresa de 10% dos investimentos feitos até 31/12/2001, podendo a dedução efectuar- se até 31/12/2004;
- Isenção, até 31/12/2001, inclusivé, da Contribuição Autárquica relativamente aos prédios utilizados na actividade industrial da empresa;
- Isenção de Sisa relativamente aos imóveis adquiridos até 31/12/2001 e destinados ao exercício da actividade da empresa.

Como atrás se referiu, importa corrigir um aspecto referido no Parecer sobre a CGE/96, o qual consiste em ter-se referido erroneamente que a entidade gestora do projecto era a DGDR quando, como se depreende do contrato celebrado, é à DGCI que está atribuída tal função.

A confusão gerada terá resultado, por um lado, de ter chegado a ser designada para efectuar o acompanhamento uma técnica da DGDR (despacho de 09/05/95 do Secretário de Estado da Ciência e Tecnologia) e, por outro, de o processo na DSBF não ter estado, em todos os momentos, instruído com os elementos necessários (nomeadamente, cópia do contrato).

Em 27/10/97 a DSBF solicitou à DGDR elementos sobre a efectivação do acompanhamento e fotocópia do contrato, tendo esta respondido que não estava a efectuar tal acompanhamento por não ser de sua incumbência. Com efeito, por despacho de 20/09/95, o Ministro das Finanças delegara no Director-Geral dos Impostos a competência para assinar o contrato, facto de que foi dado conhecimento à DSBF em 27/09/95. Do referido contrato consta expressamente que o acompanhamento cabe à Direcção-Geral dos Impostos, "salvaguardando as funções de tutela ministerial do sector e dos poderes de fiscalização que cabem às competentes instâncias oficiais do Estado português".

Face ao referido, questiona-se se a empresa tem vindo a ser acompanhada quanto à verificação do cumprimento do plano de investimentos, realização das ARs e prossecução dos objectivos do projecto, não parecendo cabalmente clarificado a qual dos serviços da DGCI incumbe tal tarefa.

Assinala-se que, em 24/11/97, a DSBF solicitou à empresa elementos para efeitos de acompanhamento e fiscalização do contrato; porém, à data da conclusão do trabalho de campo tinham sido remetidos pela empresa apenas Relatórios de Actividade e Contas correspondentes aos exercícios decorridos até 1996 inclusivé.

Referindo-se a esta questão, no âmbito do exercício do contraditório, a DSBF considerou que,

[52] O limite de bf referido é o que figura na cópia do contrato consultada na DSBF, mencionando porém a DDF de Lisboa (Informação datada de 29/10/97) e a IGF (ficha de empresa elaborada aquando de realização de auditoria) a verba de 1.165.050.000$00 – regista-se, portanto, uma discrepância de 112.590.000$00 face ao valor indicado no contrato cuja justificação se não descortinou pelos elementos constantes do processo.

"No pressuposto do estabelecido no art.º 6.º do EBF, os elementos relevantes contabilísticos susceptíveis de permitir acompanhar a realização do projecto, a fim de possibilitar a medição do grau do cumprimento dos objectivos contratuais fixados, só poderão ser confirmados com rigor após a realização da auditoria pelos Serviços de Inspecção Tributária, situação que se apresenta clara e da qual não transparece qualquer tipo de dúvida, como pretendem fazer crer as observações tecidas pelo Tribunal de Contas sobre esta matéria. Convém contudo lembrar a este propósito, que a participação de várias entidades da Administração Tributária neste tipo de processo, coloca problemas de morosidade de decisão e dificuldades no processo de execução e comprovação".

As insinuações da DSBF são desrespeitosas para com o Tribunal de Contas que, contrariamente ao que aquela Direcção de Serviços profere, não "pretende fazer crer" nada, emite sim, juízos, com base em informações recolhidas e esclarecimentos prestados no decurso das auditorias efectuadas. E, pese embora o afirmado pela DSBF, o Tribunal mantém reservas quanto ao efectivo acompanhamento do processo em causa, pelo menos entre 1995 e 1997, já que, pelos elementos disponíveis no mesmo a própria DSBF parece ter dúvidas quanto à entidade gestora, caso contrário não teria em 27/10/97 solicitado à DGDR elementos sobre o acompanhamento da empresa e fotocópia do contrato.

Relativamente à utilização dos bf concedidos, de acordo com os elementos constantes do processo a empresa requereu reembolso dos seguintes valores:

- Sisa paga pela aquisição de terrenos entre 1992 e a data de concessão dos bf, no valor de 314.753.817$00 (314.211.150$00 entre 1992 e 1994 e 542.667$00 em 1995);
- IRC e derrama referentes ao exercício de 1992, no valor de 11.656.571$00 (10.596.883$00 de IRC e 1.059.688$00 de derrama).

Quanto aos valores reclamados de sisa, assinala-se que, por despacho do SEAF, foi autorizada a restituição do montante em causa face ao reconhecimento da retroactividade dos bf. Já em relação aos restantes valores reclamados, foi entendido que no exercício em questão o sujeito passivo não obteve rendimentos da actividade industrial, mas somente "proveitos e ganhos financeiros" e "proveitos e ganhos extraordinários"; assim, foi entendido que a reclamação deveria indeferir-se, posto que a dedução permitida consiste apenas na parte de IRC relativa à actividade industrial.

Em ficha constante do processo assinala-se ter a empresa manifestado também a intenção de solicitar isenção de contribuição autárquica, sendo que, em alguns casos os prédios não tinham ainda sido avaliados e noutros se encontravam a aguardar 2.ª avaliação em virtude da

empresa ter contestado a 1.ª avaliação; assim, conclui-se que a despesa fiscal em sede deste imposto não se encontra ainda apurada.

Com as ressalvas atrás apontadas, apresenta-se no quadro seguinte o resumo dos elementos recolhidos sobre a utilização dos bf, observando-se que os mais recentes remontam ainda a 1995:

Imposto \ Exercício	1992	1993	1994	1995	Totais
IRC	0$00	0$00	0$00	0$00	0$00
Sisa	173 985 000$00	62 296 550$00	77 929 600$00	1 342 667$00	315 553 817$00
Selo	0$00	0$00	0$00	0$00	0$00
C. Autárquica	0$00	0$00	0$00	0$00	0$00
Totais	**173 985 000$00**	**62 296 550$00**	**77 929 600$00**	**1 342 667$00**	**315 553 817$00**

6.7.2.3.2.2 – Benefícios fiscais concedidos ao abrigo do n.º 4 do art.º 49.º-A do EBF

Não foram concedidos outros bf nem assinados novos contratos para além dos referidos no Parecer sobre CGE/96 continuando, portanto, a ser em número de 50 os processos existentes na DSBF (33 projectos do ICEP e 17 do IAPMEI), em que se incluem 11 com contratos não assinados (10 do ICEP e 1 do IAPMEI).

Da análise efectuada aos processos, continua a verificar-se omissões de datas de candidatura nomeadamente, no âmbito dos processos do ICEP, bem como, incumprimento de prazos por parte deste Instituto, do IAPMEI e da Comissão de Apreciação, na aprovação dos projectos.

Tendo-se pronunciado sobre esta matéria no âmbito do exercício do contraditório, o ICEP considerou que,

> *"(...) na sequência das recomendações do Tribunal de Contas (...) tem vindo a exigir uma maior formalização na apresentação das candidaturas aos sistemas de apoio à internacionalização cuja gestão lhe está atribuída".*

O Tribunal congratula-se com o reconhecimento pelo ICEP da justeza das recomendações referidas com vista ao cumprimento da Lei e à criação de condições mais adequadas para o exercício do controlo externo, continuando a sublinhar que a indicação das datas de apresentação das candidaturas é uma particularidade que releva para o efeito.

Relativamente à publicitação dos bf, também não existem elementos novos a acrescentar ao mencionado naquele Parecer, ou seja, as publicações efectuadas são apenas as da listagem da Secretaria-Geral da PCM, publicada no DR n.º 77/95, II Série, de 31 de Março, e as do Aviso n.º 685/98, da DGCI, publicado no D.R. n.º 12/98, II Série, de 15 de Janeiro.

No quadro seguinte relacionam-se todos os processos com bf concedidos até ao momento, assinalando-se a sua situação quanto à publicitação dos bf e à assinatura dos contratos.

N.º Proc.º	Empresas Beneficiárias	bf (contos)	Entidades Gestoras	Obs.
625/93	Acatel – Acabamentos Têxteis, Lda.	21 886	IAPMEI	a)
626/93	**Arco-Têxteis – Empresa Industrial de Santo Tirso, S.A.**	39 033	IAPMEI	c)
627/93	Têxtil António Falcão, Lda.	40 245	IAPMEI	a)
629/93	**Maconde – Confecções, S.A. ***	152 000	ICEP	c)
633/93	**Cofinca – Comércio e Indústria de Confecções, Lda.**	20 934	IAPMEI	a)
638/93	Têxtil Fábrica Mirrado, Lda.	11 047	IAPMEI	d) c)
654/93	Arbor – Soc. Transformadora de Madeiras, Lda.	7 332	ICEP	c)
655/93	**Colep Portugal, S.A. ***	197 568	ICEP	c)
658/93	**Nova Penteação e Fiação da Covilhã, Lda.**	42 156	IAPMEI	a)
659/93	**J.A. Abrantes Pinheiro e Filhos, Lda.**	5 371	IAPMEI	a)
698/93	Fábrica de Malhas Filobranca, Lda.	14 159	IAPMEI	a)
712/93	Reditus – Sociedade Gestora de Participações Sociais, Lda.	3 340	ICEP	d) c)
863/93	Etibor – Ind. De Etiquetas, Lda.	6 978	IAPMEI	a)
68/94	**Nova Penteação e Fiação da Covilhã, Lda.**	34 725	IAPMEI	a)
95/94	**M.el Rodrigues de Oliveira Sá e Filhos, S.A.**	29 157	ICEP	c)
96/94	**Fábrica de Porcelana da Vista Alegre**	6 321	ICEP	c)
101/94	Indasa – Indústria de Abrasivos, S.A.	2 975	ICEP	c)
108/94	Quinta e Costa, Lda.	7 632	IAPMEI	a)
109/94	FMAC – Empresa Têxtil, Lda.	9 551	IAPMEI	a)
111/94	Faianças Subtil, S.A.	5 735	ICEP	d) c)
112/94	Renova – Fábrica de Papel do Almonda, S.A. *	220 000	ICEP	c)
120/94	Tebe – Empresa Têxtil de Barcelos, S.A.	12 000	ICEP	c)
121/94	Amorim e Irmãos, S.A.	9 075	ICEP	d) c)
140/94	Gonçalves & C.ª, Lda / Gonçalves e Abreu, Lda.	8 500	ICEP	c)
141/94	Corticeira Amorim, S.G.P.S., S.A.	3 017	ICEP	d) c)
244/94	Albano Antunes Morgado, Lda. (I)	19 734	IAPMEI	a)
271/94	Albano Antunes Morgado, Lda. (II)	5 569	IAPMEI	a)
415/94	Figueiredo e Mariz, Lda.	17 832	IAPMEI	a)
445/94	**Construtora Abrantina, S.A.**	9 340	ICEP	c)
466/94	Inter Champanhe – Fabricante de Rolhas de Champanhe, S.A.	3 789	ICEP	d) c)
512/94		6 681	IAPMEI	c)
545/94	Carvema Têxtil, Lda.	21 600	ICEP	b)
592/94	**Acumuladores Autosil, S.**A. (I) *	453 264	ICEP	c)
593/94	**Acumuladores Autosil, S.A**. (II) *	13 104	ICEP	c)
595/94	Neoplástica – Composição e Transformação de Plástico (I) Neoplástica – Composição e Transformação de Plástico (II)	9 000	ICEP	b)
3/95	Seporgal – Indústria de Confecções, S.A.	4 161	ICEP	d) c)
4/95	**Torre – Sociedade de Confecções, S.A. (I)**	1 794	ICEP	c)
6/95	**Torre – Sociedade de Confecções, S.A. (II)**	2 400	ICEP	c)
51/95	Papéis Inapa, S.A.	3 000	ICEP	d) c)
122/95	Fábrica de Tecidos Viúva de Carlos Silva Areias & Cª, Lda	12 152	IAPMEI	c)
226/95	**Cimpor – Cimentos de Portugal, S.A.**	720 798	ICEP	c)
280/95	Sociedade Corticeira Concorco, S.A.	53 736	ICEP	c)
320/95	**CIN – Corporação Industrial do Norte, S.A. ***	128 240	ICEP	c)
354/95	Corticeira Valério, S.A. (I)	2 103	ICEP	d) c)
355/95	Corticeira Valério, S.A. (II)	12 475	ICEP	d) c)
50/96	Arsol Plásticos Lda.	1 920	ICEP	d) b)
53/96	Faiart – Faianças e Porcelanas, S.A.	72 000	ICEP	b)
82/96	Ferros, Holding, S.G.P.S., S.A.	11 526	ICEP	b)
99/96	**Growela Portuguesa Calçado, Lda.**	9 595	ICEP	b)
132/96	**Salvador Caetano, I.M.V.T., S.A.**	5 367	ICEP	b)
-	**TOTAL**	**2 511 917**	-	-

Notas:
Os processos "a cheio" são os seleccionados para análise e os com asterisco (*) os que tiveram majoração de bf. As separações por linha horizontal distinguem as actas (10) das reuniões da Comissão de Apreciação correspondentes às aprovações dos projectos.

a) Foi publicitada a atribuição e o montante do bf (Declaração do DR n.º 77/95 de 31/03, da Secretaria-Geral da PCM).

b) Foi publicitada a atribuição do bf mas não o seu montante (Aviso n.º 685/98, de 15/01, da DGCI).

c) Não foi efectuada qualquer publicitação do bf.

d) Contrato não assinado.

Como se observa, existe uma grande heterogeneidade de situações quanto à publicitação:

- consoante se trate de bf divulgados pela Declaração n.º 77/95 ou pelo Aviso n.º 685/98 assim a entidade que promoveu a publicação foi a Secretaria-Geral da PCM ou a DGCI;
- foram publicitados bf concedidos à empresa Arsol Plásticos sem que tenha sido assinado o respectivo contrato;
- foram publicitados com indicação dos montantes de bf 13 processos (Declaração do DR n.º 77/95) e sem indicação dos montantes 7 processos (Aviso n.º 685/98);
- não foram objecto de publicitação os bf concedidos em 30 processos.

Pronunciando-se sobre esta matéria no exercício do contraditório, o ICEP manifestou o entendimento de que a publicitação dos bf em apreço cabe ao Ministério das Finanças, enquanto entidade responsável pela atribuição dos mesmos, salientando não ser responsável pela publicitação dos bf concedidos à empresa Arsol Plásticos; referiu ainda que, as razões pelas quais não se assinaram alguns contratos foram oportunamente comunicadas à DSBF.

No que se refere à quantificação da despesa fiscal, é de assinalar que, regra geral, os valores de que a DSBF dispõe para os processos do n.º 4 do art.º 49.º-A do EBF (exercícios de 1993 a 1997) não se encontram confirmados pelos Serviços de Inspecção Tributária. Assim, os valores que adiante se indicam relativamente a cada um dos processos seleccionados, carecem de tal confirmação, tendo-se detectado algumas situações de utilização indevida de benefícios fiscais.

De salientar, por outro lado, que as empresas beneficiárias se encontram obrigadas pelo respectivo contrato de concessão de bf (cláusulas 5.ª ou 6.ª consoante se trate, respectivamente, de projectos de internacionalização ou de modernização) a remeter à DSBF, até 31 de Maio de cada ano, declaração dos benefícios fiscais utilizados no ano anterior; todavia, verificou-se que várias empresas não enviaram tais declarações e outras as enviaram com atraso e só após insistência da DSBF. Porém, não foi accionado o disposto na alínea a) do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 289/92, que prevê a cessação unilateral do contrato por parte do Estado no caso do não cumprimento, nos prazos fixados no contrato, das obrigações nele estabelecidas, não tendo havido, por conseguinte, qualquer penalização às empresas infractoras.

Tendo em conta que os contratos celebrados e a legislação aplicável estabelecem o cumprimento de objectivos, regras e limites para que os benefícios fiscais concedidos possam ser utilizados, o Tribunal de Contas considera de primordial importância o acompanhamento e controlo a efectivar pelas entidades gestoras dos projectos e a Administração Fiscal, importando que a articulação entre todas as entidades envolvidas seja efectiva o que nem sempre parece verificar-se, como de seguida se ilustra.

O ICEP enviou oportunamente à DSBF cópia dos contratos que assinou em representação do Estado. Todavia, em relação aos relatórios referidos no n.º 2 do art.º 9.º do Decreto-Lei n.º

289/92, apenas remeteu à DSBF as fichas de verificação referentes aos anos de 1994 e 1995[53], sendo que, as deste último ano só foram remetidas em 1998.

Nas alegações proferidas no exercício do contraditório, aquele Instituto refere que,

> *"Os relatórios (…) têm sido elaborados com algum desfasamento temporal, devido a escassez de recursos, esperando-se conseguir repor a normalidade em 1999".*

Informou ainda o ICEP que o Relatório do Acompanhamento de Projectos de Internacionalização relativo a 1996 foi enviado à DGCI em Janeiro de 1999, por conseguinte em data posterior à da conclusão da auditoria do TC.

Por sua vez, o IAPMEI, tendo já remetido cópia dos contratos que celebrou, só o fez porém quando expressamente solicitado pela DSBF na sequência da auditoria do TC realizada em 1997. Em relação aos relatórios/fichas de acompanhamento dos projectos de que é entidade gestora não se encontrou nos processos analisados nenhum destes documentos, não obstante o Instituto ter manifestado a sua inteira disponibilidade para facultar cópia das referidas fichas à DSBF aquando do exercício do contraditório no âmbito do Parecer sobre a CGE/96.

No âmbito do exercício do contraditório aquele Instituto veio alegar que,

> *"Tal como se tinha comprometido aquando do exercício do contraditório no âmbito do Parecer sobre a CGE/96, o IAPMEI já enviou à DSBF os Relatórios de verificação/acompanhamento dos projectos seguintes de que é entidade gestora:*
>
> *- Arco-Têxteis – Empresa Industrial de Santo Tirso, SA*
>
> *- J.A. Abrantes Pinheiro e Filhos, Ldª*
>
> *- Cofinca – Comércio e Indústria de Confecções, Ldª*
>
> *- Nova Penteação e Fiação da Covilhã, Ldª "*

Não tendo os técnicos do Tribunal encontrado nos respectivos processos tais relatórios e não referindo o IAPMEI nas suas alegações a(s) data(s) do envio, presume-se que o mesmo tenha tido lugar em data posterior à do desenvolvimento da auditoria do TC.

O Tribunal de Contas continua a entender que apesar de não existir uma obrigação legal no sentido de ser facultada à DSBF cópia dos elementos em apreço, os mesmos são fundamentais à Administração Fiscal para o exercício das suas competências.

No que concerne ao acompanhamento a cargo da DGCI, não constam dos processos analisados na DSBF os resultados das acções de fiscalização que eventualmente tenham sido efectuadas.

[53] Com excepção do projecto "Maconde", de que foi também fornecida a ficha de verificação de 1996.

Tal como se procedeu em relação aos processos do n.º 1, passa-se seguidamente à análise particularizada dos processos seleccionados do n.º 4 do artigo 49.º-A do EBF, não se fazendo aqui referência, à excepção do que respeita aos processos que foram analisados pela primeira vez, a questões relacionadas com a tramitação e instrução dos mesmos (em particular, a existência dos documentos essenciais, a indicação das datas de candidatura dos promotores dos projectos e o cumprimento dos prazos estabelecidos para apreciação dos projectos por parte das entidades gestoras e da CA), por já terem sido abordadas em sede de Parecer do ano anterior; o mesmo acontece em relação à publicitação que foi tratada no início deste ponto.

Proc.º n.º 626/93 - Arco-Têxteis - Empresa Industrial de Santo Tirso *(Modernização)*

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
bf concedidos	938	38 095	0	0	0	39 033
bf utilizados	0	39 033	0	0	0	39 033

A empresa já utilizou todos os benefícios fiscais a que teve direito, tendo informado a DSBF dessa utilização embora fora do prazo estabelecido contratualmente - só o fez em 17/12/97 e após solicitação expressa daquela Direcção de Serviços.

Proc.º n.º 629/93 - MACONDE - Confecções, S.A. *(Internacionalização)*

(Unidade: contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
ARs previstas	700 000	75 000	0	0	0	775 000
ARs realizadas	712 600	76 250	0	0	0	788 850
bf concedidos	140 000	12 000	0	0	0	152 000
bf utilizados	140 000	0	12 000	0	0	152 000

No exercício de 1993 a colecta apurada nos termos do n.º 1 do art.º 71.º do CIRC terá sido de 515.801.231$00; tendo em conta que, segundo o n.º 4 do art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 289/92, de 26 de Dezembro, no caso dos projectos de internacionalização a dedução de bf em cada exercício não pode ultrapassar 25% daquele montante, verifica-se um excesso de 11.049.692$00 nos bf deduzidos em relação ao permitido por lei.

No exercício de 1994 a empresa apresentou a declaração de IRC correspondente ao período de 01/01/94 a 31/08/94 e apresentou colecta de 117.805.862$00; assim, poderia ter deduzido benefícios fiscais até ao montante 29 451.465$00 (25%), ou seja, poderia ter deduzido neste

ano os bf que utilizou a mais em 1993 e os 12.000.000$00 correspondentes às ARs previstas para 1994, caso as mesmas tivessem sido efectivamente realizadas pela empresa em questão ou, tendo sido realizadas por outra empresa, tivesse sido autorizada pelo Ministro das Finanças a transmissibilidade dos benefícios fiscais nos termos do n.º 3 do art.º 13.º do EBF.

Contudo, a empresa "Maconde – Confecções, S.A.", contribuinte n.º 500174431, cessou a sua actividade em 31/08/94 em consequência de fusão por incorporação no património de outra sociedade - Invesmac – Confecções, Gestão e Investimentos, SA", contribuinte n.º 502999489 – passando a sociedade resultante da fusão a adoptar a denominação social da primeira, conforme escritura de 19/07/94.

É de assinalar que nenhuma das empresas (incorporada ou incorporante) requereu ao Ministro das Finanças a transmissão dos bf nos termos do citado dispositivo legal. Porém, tendo o ICEP tomado conhecimento da operação de fusão programada antes da celebração do contrato de concessão de bf e considerado que a empresa terá actuado de boa-fé em todo o processo, intercedeu no sentido da mesma não ser penalizada.
Pese embora o referido por aquele Instituto, a DSBF submeteu à apreciação superior a rescisão do contrato de concessão de bf tendo, segundo a mesma, o assunto merecido o seguinte Despacho do Ministro das Finanças:

> *"Se no transmissário se verificarem os pressupostos do benefício e se ficar assegurada a tutela dos interesses públicos, se poderá na situação convertida dar cumprimento ao princípio da prevalência da substância sobre a forma, considerando-se sanado o vício e mantendo-se como tal o contrato celebrado".*

A empresa informou a DSBF da utilização dos bf, embora fora do prazo estabelecido no contrato.

Proc.º n.º 633/93 - COFINCA - Comércio e Indústria de confecções, Lda. ***(Modernização)***

(Unidade: contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
bf concedidos	20 934	0	0	0	0	20 934
bf utilizados	0	0	0	0	0	0

Relativamente aos exercícios de 1993 a 1996, só em 17/12/97 a empresa enviou à DSBF a comunicação prevista na alínea i) da cláusula 6.ª do contrato, informando não ter feito qualquer utilização dos bf concedidos. Relativamente ao exercício de 1997 a empresa encontra-se em falta quanto ao cumprimento do disposto na referida cláusula, tendo-se apurado pelos elementos da declaração fiscal de IRC que também neste exercício não utilizou quaisquer bf. De acordo com o contrato estabelecido, resta o exercício de 1998 para que a empresa apresente matéria colectável que lhe permita deduzir os bf concedidos.

Proc.º n.º 655/93 - COLEP PORTUGAL *(Internacionalização)*

(Unidade: contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
bf concedidos	177 660	7 056	12 852	0	0	197 508
bf utilizados	0	51 818	0	0	56 906	108 724

Conforme foi referido no Parecer sobre a CGE/96, em 30/12/94 a empresa foi fusionada com a Colep Imoindustrial (contribuinte n.º 502 942 282) e a Olepar Ibérica – Embalagens S.A. (contribuinte n.º 503 309 362), realizando-se esta fusão com a transferência global do património das duas primeiras sociedades (sociedades incorporadas) para a Olepar Ibérica, S.A. (sociedade incorporante, que adoptou a designação social da primeira – "Colep – Embalagens, Produtos, Enchimentos e Equipamentos, S.A.", contribuinte n.º 503 309 362.

Embora a empresa tenha informado a DSBF da fusão efectuada (só em 04/09/95, ou seja, *a posteriori*), coloca-se o problema da utilização dos bf ter sido efectuada pela empresa resultante da fusão sem prévia autorização da transmissão dos bf pelo Ministro das Finanças nos termos do n.º 3 do art.º 13.º do EBF, nem tão-pouco, requerida a transmissão por qualquer das sociedades envolvidas, situação que, neste aspecto, apresenta semelhanças com o atrás descrito em relação ao Proc.º 629/93 (Maconde).

De acordo com os elementos apurados pelo ICEP, as ARs realizadas foram inferiores às previstas, pelo que os bf deverão ser corrigidos em conformidade. No quadro seguinte apresentam-se os montantes máximos de bf que, em princípio, poderão ser concedidos caso seja autorizada *a posteriori* a transmissibilidade dos mesmos para a sociedade resultante da fusão.

(Unidade: contos)

Anos	**Aplicações relevantes**		**% sobre as ARs**	**Benefícios fiscais concedidos**	
	Previsto	**Realizado**		**Iniciais**	**Revistos**
1993	888.300	800.880	20	177.660	160.176
1994	44.100	0	16	7.056	0
1995	107.100	0	12	12.852	0
Total	**1.039.500**	**800.880**	**-**	**197.568**	**160.176**

As empresas, fusionada e resultante da fusão, comunicaram anualmente à DSBF a utilização de bf em relação a todos os exercícios já decorridos (1993 a 1997), embora por vezes com algum atraso relativamente ao estabelecido no contrato.

Pronunciando-se sobre este processo no âmbito do exercício do contraditório, a DSBF referiu que não há ainda uma decisão tomada sobre o mesmo e que aguarda informação dos Serviços de Prevenção e Inspecção Tributária.

Proc.º n.º 659/93 - J. A. Abrantes Pinheiro & Filhos, Lda. ***(Modernização)***

(Unidade: contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
bf concedidos	4 193	1 178	0	0	0	5 371
bf utilizados	1 702	1 178	0	0	0	2 880

Segundo informação do IAPMEI,

> *"Da ficha de verificação elaborada em 12/03/98, consta que o benefício fiscal a que a empresa tem direito é de 4045 contos, dos quais já utilizou 1702 contos em 1993 e 1178 contos em 1994. O remanescente pode ser utilizado até 1998. Aguarda-se o envio dos balanços posteriores a 1994 para verificação."*

Estas indicações configuram-se excessivamente sintéticas para se concluir do alcance do que refere o IAPMEI, levando a admitir que uma parte das ARs previstas para 1993 não tenha sido realizada, bem como a totalidade das previstas para 1994 – posto que, se tal tivesse sucedido, a empresa poderia utilizar bf até 1999. Por outro lado, a ideia transmitida de que o IAPMEI não dispõe de balanços posteriores a 1994 conduz à geração de reservas quanto à profundidade da análise reflectida na ficha de verificação, pois que o acompanhamento por parte deste Instituto não deveria circunscrever-se apenas à análise dos balanços mas sim incluir o acompanhamento físico, do qual não são encontrados relatórios ou fichas de acompanhamento no respectivo processo.

Nas alegações proferidas a propósito deste processo, o IAPMEI afirma que,

> *"contrariamente ao que é afirmado a propósito deste processo, o IAPMEI faz a verificação física, documental, contabilística e financeira de todos os projectos de que é entidade gestora."*

E, concretamente no caso em apreço, uma vez que a empresa se candidatou ao Sistema de Investimentos de Base Regional (SIBR), os resultados das verificações efectuadas por este Instituto serviram para a elaboração do relatório de acompanhamento dos benefícios fiscais.

Considera o Tribunal que estas alegações não esclarecem algumas das dúvidas colocadas supra, designadamente quanto ao montante dos bf a que a empresa tem direito e ao que falta, e até quando, utilizar. Acresce que, à semelhança do referido sobre os outros processos de que o IAPMEI é a entidade gestora, segundo a DSBF, à data de conclusão dos trabalhos da auditoria realizada pelos técnicos do Tribunal, ainda não tinha sido remetido pelo Instituto o respectivo relatório de acompanhamento.

Assinala-se que a DSBF não indicou a utilização de bf em 1993 na listagem fornecida aos SAT apesar de, em relação a esse exercício, a empresa ter declarado no modelo 22 de IRC a utilização de 1.702 contos de bf (sem, contudo, apresentar o anexo 22-A).

Estranha-se também que em 1997 a empresa tenha apresentando uma colecta de 2.988 contos e não tenha deduzido bf. Em relação a este exercício não apresentou também o anexo 22-A.

A empresa encontra-se em falta relativamente ao envio à DSBF das declarações previstas na alínea i) da cláusula 6.ª do contrato de concessão de benefícios fiscais.

Quanto à utilização dos benefícios fiscais concedidos, no exercício do contraditório aquela Direcção de Serviços referiu apenas que

> *"a empresa remeteu, após a auditoria do Tribunal de Contas, as declarações previstas na alínea i) da cláusula 6.ª do Contrato, confirmando a utilização de benefícios fiscais no montante de 1702 contos em 1993".*

Proc.º n.º 95/94 - Manuel Rodrigues de Oliveira Sá e Filhos, S. A. ***(Internacionalização)***

(Unidade: contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
bf concedidos	29 157	0	0	0	0	29 157
bf utilizados	11 060	13 508	4 589	0	0	29 157

Tendo em conta que nos exercícios de 1993 e 1994 a empresa apresentou valores de colecta de IRC de 40.002.279$00 e 48.752.390$00, os valores de bf deduzidos excederam em 1.059.789$00 e 1.319.821$00, respectivamente, o que é permitido pelo disposto no n.º 4 do art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 289/92 (25% da colecta de IRC).

Relativamente a 1995 a empresa informou ter utilizado o remanescente dos bf concedidos (4.589 contos), o que foi inferior a 25% da colecta. Este valor não foi, contudo, correctamente

inscrito no anexo 22-A da declaração de IRC nem indicado na listagem fornecida pela DSBF aos SAT.

A empresa comunicou oportunamente à DSBF a utilização dos benefícios.

Proc.º n.º 112/94 - RENOVA - Fábrica de Papel do Almonda, S.A. ***(Internacionalização)***

(Unidade: contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
bf concedidos	220 000	0	0	0	0	220 000
bf utilizados	0	0	4 944	0	86 961	91 905

Em 1993, 1994 e 1996, a empresa apresentou resultados negativos, o que não lhe permitiu a dedução dos bf e em 1995 e 1997 deduziu o máximo permitido por lei, ou seja, a 25% da colecta de IRC (respectivamente, 19.774.802$00 e 347.843.342$00). Para que a empresa possa deduzir a totalidade dos bf concedidos necessita apresentar em 1998 uma colecta de, pelo menos, 512.380.000$00.

A DSBF foi atempadamente informada da utilização dos bf.

Proc.º n.º 445/94 - Construtora Abrantina, S.A. ***(Internacionalização)***

(Unidade: contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
bf concedidos	6 700	2 640	0	0	0	9 340
bf utilizados	0	0	0	0	0	0

Em resposta a solicitação da DSBF, efectuada em 12/12/97, a empresa informou que tendo o contrato de concessão de bf sido assinado só em 12/10/95 - posteriormente à entrega das declarações modelo 22 de IRC de 1993 e 1994 - não pôde incluir os bf concedidos nessas declarações. Mais referiu que em 05/12/95 requereu ao Director-Geral dos Impostos que lhe fosse revista a liquidação de IRC respeitante àqueles exercícios por forma a contemplar o direito aos bf em causa e que não procedeu à dedução dos mesmos por motivo de, até ao momento, não ter obtido qualquer resposta.

Não compreende o Tribunal de Contas a falta de resposta da DGCI, sendo que, em todos os exercícios considerados (1993 a 1997) a empresa apresentou matéria colectável suficiente para poder deduzir os bf que lhe foram concedidos.

Proc.º n.º 545/94 - Acumuladores Autosil, S.A. ***(Internacionalização)***

(Unidade: contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
bf concedidos	0	0	21 600	0	0	21 600
bf utilizados	0	1 548 ?	6 827 ?	1 198 ?	1 983 ?	11 556 ?

O facto de terem sido concedidos bf a dois projectos de investimento da empresa e de apenas ser apresentada uma única declaração de IRC torna mais complexo o apuramento da despesa fiscal correspondente a cada um dos projectos, o que é agravado pelo facto das fichas de acompanhamento do ICEP mais recentes a que foi possível aceder se reportarem ao ano de 1995. As interrogações inseridas no quadro supra resultam, portanto, de dúvidas não cabalmente esclarecidas pela análise dos elementos constantes dos processos existentes na DSBF.

A empresa comunicou à DSBF não ter utilizado bf em 1993 e ter utilizado em 1995, relativamente ao exercício de 1994, o montante de 6.826.797$00. Quanto aos exercícios de 1995 e seguintes a empresa nada comunicou, pelo que se encontra em falta relativamente ao cumprimento do disposto na alínea i) da cláusula 5.ª do contrato.

Proc.º n.º 592/94 - Acumuladores Autosil, S.A. ***(Internacionalização)***

(Unidade: contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
bf concedidos	0	453 264	0	0	0	453 264
bf utilizados	0	1 548 ?	6 827 ?	1 198 ?	1 983 ?	11 556 ?

São válidas para o presente processo as dificuldades e dúvidas manifestadas quanto ao anterior, sendo de referir que o mais recente relatório a que os auditores do TC tiveram acesso remonta a 1995 nada esclarecendo sobre a despesa fiscal.

Proc.º n.º 4/95 - Torre, Sociedade de Confecções, Lda. ***(Internacionalização)***

(Unidade: contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
bf concedidos	0	2 400	0	0	0	2 400
bf utilizados	0	0	0	0	0	0

Por carta de 27/12/95, a empresa solicitou ao Director-Geral dos Impostos que relativamente ao exercício de 1994 fosse permitida a dedução à colecta do valor de 2.400 contos de bf por motivo da declaração modelo 22 de IRC ter sido entregue no prazo legal (31/05/95) e a comunicação da atribuição de bf ao projecto de internacionalização da empresa ter ocorrido posteriormente àquela data (01/09/95).

Sendo desconhecida a resposta da DGCI à carta da empresa, consta porém do processo que em 13/01/96 a empresa informou a DSBF da situação descrita no parágrafo anterior, ou seja, do pedido de revisão do processo de liquidação de IRC, em virtude de não ter procedido à dedução dos bf, por desconhecimento da sua atribuição.

Por outro lado, no relatório de acompanhamento do ICEP respeitante a 1994 é referido que este Instituto condicionou a utilização dos bf à apresentação de determinados documentos comprovativos da situação da empresa e no referente a 1995 assinala-se que esta apresentou um plano de regularização da sua situação contributiva, ao abrigo da Lei Mateus, encontrando-se a aguardar o respectivo despacho de homologação.

A empresa encontra-se em falta em relação ao ano de 1997 quanto ao envio à DSBF da declaração a que se refere a alínea i) da cláusula 5.ª do contrato.

Proc.º n.º 6/95 - Torre, Sociedade de Confecções, Lda. ***(Internacionalização)***

(Unidade: contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
bf concedidos	0	0	1 794	0	0	1794
bf utilizados	0	0	0	0	0	0

Os comentários tecidos sobre o anterior processo são extensíveis ao actual.

Proc.º n.º 320/95 - CIN - Corporação Industrial do Norte, S.A. ***(Internacionalização)***

(Unidade: contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
bf concedidos	0	128 240	0	0	0	128 240
bf utilizados	0	75 106	53 134	0	0	128 240

O projecto em apreço foi considerado pelo ICEP e pela Comissão de Apreciação de "interesse excepcional para o país" tendo, em consequência, obtido majoração dos bf para o dobro, nos termos do n.º 2 do art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 289/92, de 26/12; todavia, não se encontrou no processo existente na DSBF cópia do requerimento da empresa dirigido ao Ministro da tutela

do sector solicitando a majoração, nos termos do despacho conjunto de 30/11/93, publicado no D.R. n.º 290, II série, de 14/12/93.

Relativamente à despesa fiscal, de acordo com os elementos constantes de listagem da DSBF a empresa não teria ainda utilizado quaisquer bf, embora se tenha apurado pela análise dos elementos informatizados das declarações mod. 22 e 22-A de IRC um valor de 53.134 contos em 1995; relativamente à declaração fiscal de 1994, nada constava de benefícios deduzidos, o que foi considerado normal dado o prazo para entrega da declaração ser 31/05/95 e o contrato de concessão de bf ter sido celebrado só em 31/10/95.

Segundo carta da empresa dirigida à DSBF, a dedução de bf aos resultados de 1994 e de 1995 foi, respectivamente, de 75.106 e de 53.134 contos, pelo que se conclui já ter sido utilizada a totalidade dos bf de salientar que a empresa só tardiamente, e após solicitação expressa, deu cumprimento ao estipulado na cláusula contratual que a obriga a informar a DSBF da utilização dos bf.

Um outro aspecto relevante que o Tribunal de Contas considera dever ser acompanhado pela entidade gestora (ICEP) e pela Administração Fiscal prende-se com a situação colocada pela empresa de pretender proceder à alienação de investimentos financeiros que constituíram ARs do projecto. Com efeito a DGCI deu já conhecimento à empresa de que, de acordo com o n.º 4 do art.º 5.º do DL 289/92, os bf usufruídos caducarão se as participações sociais que constituíram ARs do projecto forem alienadas antes de decorridos três anos e que o n.º 2 do art.º 49.º-A exige a celebração de um contrato (o que inviabiliza a concessão dos bf a uma terceira entidade).

Os elementos mais recentes relativos ao acompanhamento a que os técnicos do Tribunal tiveram acesso referem-se a 1995.

Proc.º n.º 99/96 - Growela Portuguesa Calçado, Lda. ***(Internacionalização)***

(Unidade: contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
bf concedidos	9 595	0	0	0	0	9 595
bf utilizados	1 248	0	0	5 209	?	6 457 ?

Conforme foi referido no Parecer sobre a CGE/96, contrariamente ao estabelecido no Decreto-Lei n.º 289/92, o projecto ter-se-á iniciado antes de terminada a instrução do *dossier* de candidatura. Por outro lado, tendo as ARs sido realizadas em 1993, o contrato de concessão de bf só foi assinado em 08/10/96, facto que no entanto, não terá prejudicado a empresa uma vez que esta reportou uma parte dos bf concedidos ao exercício de 1993.

Sobre as declarações previstas na alínea i) da cláusula 5.ª do contrato, a empresa procedeu ao seu envio fora do prazo estipulado e só após solicitação da DSBF. Segundo os referidos

documentos, a empresa utilizou bf no exercício de 1993 no montante de 1.248.260$00 e no exercício de 1996 no montante de 5.208.588$00.
Pela análise dos elementos informatizados das declarações fiscais apurou-se o seguinte:

- no exercício de 1993 a dedução efectuada corresponde rigorosamente a 25% da colecta (que foi de 4.993.040$00), ou seja, o máximo que a empresa poderia deduzir;
- nos exercícios de 1994 e 1995 a empresa nada pôde deduzir por insuficiência de colecta;
- no exercício de 1996 a dedução foi exactamente igual ao valor da colecta, o que contraria o disposto no n.º 4 do art.º 4.º do DL n.º 289/92 (que apenas permite a dedução de 25%) – deduziu a mais, portanto, 3.907.441$00;
- em relação ao exercício de 1997 não foi possível obter quaisquer elementos, não obstante os mesmos terem sido solicitados à DSBF e esta por sua vez à DGITA.

O ICEP não se pronunciou sobre este processo no âmbito do exercício do contraditório; todavia, a DSBF nas suas alegações, refere que,

> *"O ICEP, na competência que lhe é atribuída no nº 2 do artº 6º do Decreto-Lei nº 289/92, de 26/12, informou (pág. 87 do processo) que «a realização do projecto não se havia iniciado à data de apresentação da candidatura»".*

Não obstante esta alegação, o Tribunal de Contas reitera o que sobre o assunto foi referido supra, bem como Parecer sobre a CGE/96, ou seja, que tendo os investimentos sido iniciados em 1993, a instrução do *dossier* de candidatura só ficou completada em finais de 1995 (embora exista uma Ficha de 1.º Contacto datada de 10/12/92). De resto, assinale-se que a DSBF poderá verificar pelo processo que a declaração sobre inexistência de dívidas fiscais só foi emitida em 03/11/95, pelo que, a instrução da candidatura não poderia estar completada à data em que foi iniciado o projecto.

Proc.º n.º 132/96 - Salvador Caetano - I.M.V.T., S.A. *(Internacionalização)*

(Unidade: contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
bf concedidos	0	0	5 367	0	0	5 367
bf utilizados	0	0	5 182	0	0	5 182

Com base em novos elementos remetidos pela empresa e inseridos no processo é agora possível concluir que, em relação ao exercício de 1995, o valor da despesa fiscal referente ao art.º 49.º-A foi de 5.181.629$00, esclarecendo-se as dúvidas levantadas a esse respeito no Parecer sobre a CGE/96.

Assim, quanto àquele exercício, o contribuinte entregou em 29/05/98 uma declaração de substituição de IRC e respectivo anexo 22-A, solicitando a revisão do montante do imposto a recuperar em virtude de não ter considerado na 1.ª declaração (entregue no prazo normal) os bf concedidos ao abrigo do Decreto-Lei n.º 289/92. Com efeito, àquela data a empresa desconhecia a atribuição dos mesmos uma vez que o contrato para a sua concessão só veio a ser assinado em 03/10/96.
Face aos elementos constantes do processo, não se compreende a razão pela qual o contribuinte não deduziu no exercício em questão, ou em qualquer dos seguintes, o remanescente dos bf concedidos (185.371$00), posto que apresentou matéria colectável suficiente para o fazer; sendo pouco plausível que tal se deva a lapso da empresa em questão, também não parece provável que tal se deva à não realização integral das ARs previstas no projecto, uma vez que segundo a ficha de acompanhamento,

> *"os elementos que constavam do projecto apresentado ao ICEP incluíam já os valores reais de 1995".*

Do referido no parágrafo anterior extrai-se também a ilação de que o ICEP não cumpriu com rigor o estabelecido na alínea b) do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 289/92, que dispõe, como condição de elegibilidade dos projectos, que a realização dos mesmos não tenha sido iniciada à data de apresentação da candidatura (de resto, o Instituto confirma que esta só ficou concluída em 28/12/95).

Por outro lado, tendo em conta que o processo de candidatura se iniciou em 07/12/94, ressalta um lapso de tempo extremamente dilatado entre esta data e a da conclusão da candidatura, interessando considerar este facto para efeitos do disposto no n.º 3 do art.º 6.º do diploma referido.

A empresa enviou uma declaração informando da utilização de bf, embora fora do prazo indicado na alínea i) da cláusula 5.ª do contrato.

O ICEP não proferiu quaisquer alegações relativamente a este processo, vindo porém a DSBF, no contraditório, a assinalar que aquele Instituto,

> *"À semelhança do processo anterior, informou (pág. 24 do processo) que os investimentos foram realizados em data posterior à da candidatura, a qual ocorreu em Dezembro de 1994".*

Também em relação a este processo e não obstante o referido pela DSBF, o Tribunal mantém o que sobre o assunto foi referido supra, bem como no Parecer sobre a CGE/96, ou seja, que a instrução da candidatura só ficou completa em 28/12/95 (embora exista uma Ficha de 1.º contacto de 07/12/94). De resto, também neste processo a DSBF poderá verificar pelo processo que a declaração sobre inexistência de dívidas fiscais só foi solicitada em 08/05/95, pelo que, em Dezembro de 1994 a candidatura não poderia estar cabalmente formalizada nos termos da alínea d) do art.º 2.º do Dec.Lei n.º 289/92, de 26 de Dezembro.

Proc.º n.º 658/93 - Nova Penteação e Fiação da Covilhã, Lda. ***(Modernização)***

Candidatura da empresa	28/04/93
Parecer da Comissão de Apreciação (Acta n.º 1)	16/12/93
Despacho do SEAF	30/12/93
Despacho do SEI	31/12/93
Despacho do SEC	12/01/94
Assinatura do contrato	20/05/94

(Unidade: contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
bf concedidos	42 156	0	0	0	0	42 156
bf utilizados	12 079	29 447	0	0	0	41 526

A empresa insere-se num dos ramos de actividade e municípios abrangidos pela RCM n.º 10/93, de 15 de Fevereiro, para efeitos de aplicabilidade do Decreto-Lei n.º 289/92.

No que respeita ao cumprimento de prazos, não sendo conhecida a data de envio do processo pelo IAPMEI à Comissão de Apreciação não é também possível mensurar o atraso daquele Instituto na apreciação do processo. Relativamente à apreciação da CA, poderá entender-se que a mesma foi efectuada atempadamente, tendo em conta que só em 30/11/92 foi homologado o modelo dos contratos a que se refere o art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 289/92.

Quanto ao cálculo da despesa fiscal, assinala-se que os elementos recolhidos para o período de 1993 a 1996 são provenientes de informação da empresa em cumprimento do disposto contratualmente, informação que, todavia, foi prestada com atraso posto que só se concretizou em 05/01/98 e após solicitação expressa da DSBF. Em relação ao exercício de 1997 a empresa encontra-se em falta quanto ao envio da referida comunicação tendo-se, contudo, apurado pelos elementos informatizados fornecidos pela DGITA, que não terá utilizado bf.

Salvo melhores dados da entidade gestora e dos Serviços de Inspecção Tributária, a empresa poderá ainda deduzir no exercício de 1998 cerca de 630 contos.

Nada consta do processo quanto ao acompanhamento que incumbe ao IAPMEI, muito embora nas alegações proferidas este Instituto refira ter já procedido ao envio do respectivo relatório à DSBF.

Os benefícios fiscais foram publicitados.

Proc.º n.º 68/94 - Nova Penteação e Fiação da Covilhã, Lda. ***(Modernização)***

Candidatura da empresa	17/11/93
Despacho da Comissão de Análise do IAPMEI	06/01/94
Envio à DGCI do projecto da empresa	14/01/94
Entrada no Gab. do DG da DGCI	21/01/94
Entrada no SAIR/DSBF	24/01/94
Parecer da Comissão de Apreciação (Acta n.º 2)	10/03/94
Despacho do SEAF	15/04/94
Despacho do SEI	28/04/94
Despacho do SEC	11/05/94
Assinatura do contrato	15/07/94

(Unidade: contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
bf concedidos	0	34 725	0	0	0	34 725
bf utilizados	0	18 489	16 236	0	0	34 725

Quanto ao prazos para apreciação do projecto observa-se que foram cumpridos pelo IAPMEI e que não é significativo o atraso da CA.

Os benefícios concedidos foram já integralmente utilizados.

No que concerne ao acompanhamento pelo IAPMEI e à publicitação dos bf, são válidas para este processo as considerações expendidas em relação ao anterior, o mesmo acontecendo relativamente às alegações proferidas por aquele Instituto no âmbito do contraditório.

Proc.º n.º 96/94 - Fábrica de Porcelana da Vista Alegre, S.A. ***(Internacionalização)***

Candidatura da empresa	?
Aprovação pelo Conselho de Administração do ICEP	05/01/94
Envio ao SAIR/DSBF do projecto da empresa	01/02/94
Entrada no SAIR/DSBF	04/02/94
Parecer da comissão de apreciação (Acta n.º 2)	10/03/94
Despacho do SEAF	15/04/94
Despacho do SEI	28/04/94
Despacho do SEC	11/05/94
Assinatura do contrato	02/02/95

(Unidade: contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
bf concedidos	6 320	0	0	0	0	6 320
bf utilizados	0	0	0	0	0	0

Embora a data de formalização da candidatura não se encontre, como deveria, expressa nos documentos do processo, sabe-se que em 03/09/93 já a Direcção do ICEP tinha contactado a Delegação em Espanha para averiguar da viabilidade do projecto e que em 11/10/93 obteve indicação favorável. No entanto, dado que só em 16/12/93 a empresa requereu à Repartição

de Finanças da área que certificasse da sua situação contributiva, é de considerar que a candidatura não ficou concluída antes dessa data.

Assim, caso os investimentos não tenham sido iniciados e concluídos na última quinzena de 1993, verifica-se incumprimento do estipulado na lei; com efeito, se foram iniciados antes da data de conclusão da candidatura tal facto indicia que o ICEP fez uma interpretação muito própria do disposto na alínea b) do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 289/92 e se foram concluídos depois de 31/12/93 não poderiam ser utilizados ou o processo deveria ser submetido a reapreciação da C.A. e implicar diminuição dos bf concedidos por via da redução da percentagem sobre as ARs.

O facto do contrato ter sido assinado só em 02/02/95 não permitiu à empresa deduzir bf na declaração de IRC referente a 1993, tendo posteriormente requerido reembolso do imposto. Em 31/12/97 a empresa informou a DSBF de ainda não ter utilizado quaisquer bf por motivo da DGCI não se ter pronunciado sobre aquele requerimento. Todavia, verificou-se que foi dada resposta à empresa pela DSIRC em 20/12/96, informando do envio do requerimento apresentado pela mesma para a Repartição de Finanças respectiva (5.º Bairro Fiscal de Lisboa) uma vez que, em 02/12/96, lhe foi dado despacho favorável pelo Subdirector-Geral da DGCI (o direito aos bf deve reportar-se à data de verificação dos respectivos pressupostos, nos termos do artº 11º do EBF).
Sobre o acompanhamento a cargo do ICEP, refere-se na ficha respeitante a 1994 que a empresa foi visitada, resultando uma opinião pouco positiva quanto ao desenvolvimento do projecto, tendo-se registado vários desvios, nomeadamente uma diminuição do investimento realizado em relação ao previsto; contudo, o ICEP não apresentou propostas de redução dos bf (o que deveria suceder em caso de diminuição das ARs).

Quando instado a pronunciar-se sobre este processo, o ICEP referiu que,

> *"Tendo em conta que a empresa cumpriu os objectivos a que se propunha com o projecto de internacionalização apoiado e realizou, em 1993, um montante superior às aplicações relevantes previstas para esse exercício, o ICEP entendeu não haver lugar a penalização."*

Não esclareceu este Instituto qual a data de conclusão da candidatura nem se a realização das ARs se efectivou antes ou depois da mesma.

Por sua vez, a DSBF nas alegações proferidas salientou que,

> *"Neste processo (pág. 10) é referido pelo ICEP que parte do projecto já se havia iniciado à data de apresentação da candidatura, mas apenas as acções realizadas posteriormente são consideradas para efeitos de concessão de apoios."*

Segundo os elementos recolhidos pelos SAT confirma-se o que refere a DSBF, sendo que, a páginas 196 do processo, se constata ainda que a situação descrita foi do conhecimento da Comissão de Apreciação e dos membros do Governo competentes para a decisão sobre os bf.

Afigura-se porém, ao Tribunal não estar o procedimento adoptado de acordo com o disposto na alínea b) do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 289/92, de 26 de Dezembro.

Proc.º n.º 226/95 - CIMPOR – Cimentos de Portugal, S.A. ***(Internacionalização)***

Candidatura da empresa	21/09/94
Carta da empresa requerendo a majoração dos bf	16/12/94
Aprovação pelo Conselho de Administração do ICEP	10/05/95
Envio à DGCI da proposta de bf a atribuir	15/05/95
Entrada do ofício do ICEP no SAIR/DSBF	16/05/95
Parecer da Comissão de Apreciação (Acta n.º 7)	18/05/95
Despacho do SEAF	19/05/95
Despacho do SEI	26/05/95
Despacho do SEC	14/06/95
Assinatura do contrato	23/10/95

(Unidade: contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
bf concedidos	0	634 398	86 400	0	0	720.798
bf utilizados	0	626 088	0	0	0	626.088

Observa-se que o ICEP demorou bastante mais tempo do que o estabelecido na Lei para a apreciação do projecto; por sua vez, a aprovação pela C.A. foi bastante rápida neste caso.

É de sublinhar que os bf atribuídos a este projecto representam 28,7% do total concedido ao abrigo do n.º 4 do art.º 49.º-A, resultando a importância dos mesmos do elevado valor dos investimentos e da majoração das percentagens sobre as ARs em virtude do projecto ter sido considerado de "interesse excepcional para o País" nos termos do n.º 2 do art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 289/92.

No que respeita à utilização dos bf assinala-se que, não obstante a decisão sobre a concessão dos mesmos ter ficado concluída em 14/06/95, com a assinatura do SEC e do contrato ter sido assinado só em 23/10/95, a empresa deduziu ainda na declaração de IRC de 1994 (entregue em 31/05/95, ou seja, no limite do prazo legal) o montante de 626.087.667$00 – todavia, a empresa alegou ter actuado de boa-fé na medida em que obteve conhecimento da atribuição dos bf antes de 31/05/95.

O investimento realizado em 1994 foi, segundo a empresa, de 3.913.047.920$00 e não o previsto de 3.964.989.000$00, correspondendo o montante de bf deduzidos à correcta aplicação da taxa de 16% sobre o primeiro dos valores. Por outro lado, tendo o investimento previsto para 1995 só ocorrido posteriormente, a empresa perdeu o direito à dedução dos bf correspondentes (86.400 contos). Em suma, a empresa já utilizou a totalidade dos bf a que adquiriu direito.

A empresa informou a DSBF da utilização dos bf, embora fora do prazo estipulado no contrato e após solicitação expressa daquela Direcção de Serviços.

Em relação ao exercício de 1997, pelos elementos informatizados da declaração fiscal respectiva, fornecidos pela DGITA, não foi possível concluir se houve dedução de bf ao abrigo do artigo 49.º-A do EBF. Embora a DSBF indique em listagem que a empresa não deduziu bf em 1997, estes elementos não se encontram confirmados pela DSPIT (a quem incumbe a fiscalização, uma vez que a empresa integra o CEC, publicado no D.R. n.º 247, II Série, de 26/10/98).

A mais recente informação de acompanhamento do ICEP que consta do processo da DSBF está desactualizada uma vez que se reporta ao ano de 1995 (sem contemplar ainda a confirmação dos elementos referentes às ARs realizadas nesse ano).

Nada foi publicitado sobre os benefícios fiscais atribuídos à empresa.

VII – DÍVIDA PÚBLICA

No respeitante ao endividamento público, a Lei do Orçamento para 1997 não apresenta alterações significativas relativamente ao ano anterior.

As disposições relativas a esta matéria estão incluídas nos Capítulos XV – "Operações activas, regularizações e garantias do Estado", que integra os artigos respeitantes à aquisição de activos, assunção de passivos e regularizações, e respectivo financiamento, bem como a concessão de avales e outras garantias, e XVI – "Necessidades de financiamento", de onde constam as normas relativas ao financiamento da execução orçamental, condições gerais dos empréstimos, gestão da dívida pública e financiamento das Regiões Autónomas.

Deste modo, de acordo com o n.º 1 do artigo 71.º, para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução do Orçamento do Estado, incluindo os serviços e organismos dotados de autonomia administrativa e financeira, o Governo foi autorizado a aumentar o endividamento líquido global directo até ao montante de 573 milhões de contos.

Nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, o montante máximo de acréscimo líquido de endividamento externo integrante do limite global estabelecido no n.º 1 foi fixado em 350 milhões de contos.

Por sua vez, o art.º 72.º fixou em 180 milhões de contos o limite para o acréscimo de endividamento líquido destinado ao financiamento das aquisições de activos, assunções de passivos e regularizações previstas nos artigos 61.º e 62.º, a que acresce o montante não utilizado da autorização concedida pelo artigo 62.º da Lei do Orçamento para 1996.

Relativamente a estas operações, é de referir que a Lei n.º 130-B/97, de 31 de Dezembro, "Alteração ao Orçamento do Estado para 1997" aditou uma nova alínea ao art.º 61.º, autorizando a assunção de passivos da Região Autónoma da Madeira vencidos e a vencer em 1997, até ao limite máximo de 10,5 milhões de contos.

Tendo em conta os limites assim estabelecidos, o n.º 1 do art.º 73.º – "Condições gerais dos empréstimos", autorizou o Governo a contrair empréstimos nos mercados internos e externos, incluindo junto de organismos de cooperação internacional, até ao montante global resultante da adição dos seguintes valores:

a) Acréscimo líquido de endividamento previsto nos artigos 71.º – "Financiamento do Orçamento do Estado", e 72.º – "Financiamento de assunções de passivos e de regularizações";

b) Montante das amortizações de dívida pública realizadas durante o ano, nas respectivas datas de vencimento ou antecipadas por conveniência de gestão da dívida;

c) Montante de outras operações envolvendo redução da dívida pública.

Dentro do limite assim fixado, o n.º 2 do mesmo artigo 73.º estabeleceu que o valor máximo global de empréstimos externos a contrair ou utilizar no exercício orçamental era determinado pela adição dos seguintes valores:

a) Acréscimo líquido de endividamento externo previsto no n.º 2 do artigo 71.º e no artigo 72.º, quando, neste último caso, as regularizações envolvessem a assunção de responsabilidades em moeda estrangeira;

b) Montante das amortizações de dívida pública externa realizadas durante o ano, nas respectivas datas de vencimento ou antecipadas por conveniência de gestão da dívida;

c) Montante de outras operações envolvendo redução da dívida externa.

Quanto ao aumento líquido de endividamento interno, como nos anos anteriores, não foi fixado um limite pré-definido, resultando, no entanto, das disposições referidas, que corresponderia ao limite global de endividamento deduzido do contravalor em escudos do acréscimo de endividamento externo.

As amortizações de dívida pública que viessem a ser efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública utilizando receitas provenientes das reprivatizações continuaram a não contar para a determinação do acréscimo de endividamento global directo.

Por sua vez, o n.º 6 do mesmo artigo determinou que contariam para aqueles limites as utilizações de empréstimos contratados em anos anteriores, com excepção, apenas, das emissões de "Obrigações do Tesouro/Nacionalizações e Expropriações", efectuadas ao abrigo de lei própria, Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro.

Quanto à dívida de curto prazo, o n.º 7 estabeleceu um limite de 2.000 milhões de contos para os bilhetes do Tesouro em circulação, e os montantes máximos de emissão de outros empréstimos de curto prazo a emitir ou utilizar no exercício orçamental, internos e externos, foram fixados, em ambos os casos, pelos n.^{os}. 8 e 9 em 300 milhões de contos, contando para os limites definidos pelos n.^{os} 1 e 2 as emissões que não fossem amortizadas no decurso do ano.

As normas referentes à gestão da dívida, de teor análogo ao que sobre esta matéria dispunha a Lei do Orçamento para 1996, integram o artigo 75.º, autorizando o Governo, designadamente, a proceder à substituição entre a emissão das várias modalidades de empréstimos internos, a alterar o limite de endividamento externo por contrapartida do endividamento interno e a realizar operações envolvendo derivados financeiros, referindo pela primeira vez, para além dos *swaps*, já previstos há vários anos, os futuros e opções.

7.1 – Dívida interna

7.1.1 – Empréstimos emitidos no ano

7.1.1.1 – De médio e longo prazos

7.1.1.1.1 – Ao abrigo da Lei do Orçamento para 1997

No quadro seguinte apresentam-se os principais elementos relativos a estes empréstimos:

(em milhões de contos)

Empréstimos	Diplomas autorizadores	Colocação	Montantes autorizados	Montantes subscritos (valor nominal)
Obrigações do Tesouro - - Rendimento Variável, OTRV 1997-2004	RCM N.º 4-A/97, de 02.01 a) Desp. n.º 7520/97-A-/97, de 12.09 a) Desp. n.º 10390/97, de 22.10 a) Desp. n.º 13457/97-A/97, de 16.12 a)	Instituições de crédito e especializadas em transacções de valores mobiliários	135,000	102,174
Obrigações do Tesouro - - Médio Prazo - OT, 6,625% - Fev. 2007 5,750% - Mar. 2002 5,370% - Mar. 2000	RCM n.º 4-D/97 de 02.01 b) Desp. n.º 7520/97-A/97, de 12.09 b) Desp. n.º 13457-A/97, de 16.12 b)	Instituições de crédito e especializadas em transacções de valores mobiliários	1 320,000	1 238,635
		Totais	**1 455,000**	**1 340,809**

a) montante inicialmente autorizado para as emissões a efectuar no decurso do ano, 780 milhões de contos, foi sucessivamente reduzido para 305 milhões de contos, 205 milhões e 135 milhões de contos.

b) O montante inicialmente autorizado, 775 milhões de contos, foi aumentado para 1.250 e 1.320 milhões de contos, destinando-se esta última alteração, no valor de 70 milhões de contos, a viabilizar emissões durante o "período complementar" para a execução do OE/97, até 15 de Fevereiro de 1998.

As obrigações gerais dos empréstimos constantes deste quadro foram submetidas à fiscalização prévia do Tribunal, tendo sido visadas.

7.1.1.1.2 – Emitidos no "período complementar" para execução da Lei do Orçamento para 1996

O artigo 7.º da Lei n.º 10-B/96, de 23 de Março, aditou um novo número ao artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, nos termos do qual, para efeitos de encerramento da Conta Geral do Estado "os serviços e organismos disporão de um "período complementar" para efectivação dos créditos originados ou autorizados no respectivo ano económico, até à data que for indicada em cada ano no decreto-lei de execução orçamental". No ano em apreço a data fixada pelo referido decreto, Decreto-Lei n.º 66/97, de 1 de Abril, foi 15 de Fevereiro – art.º 8.º, n.º 2.

Ao abrigo desta norma foram efectuadas, no início de 1997, emissões de "Obrigações do Tesouro, Médio prazo – 1996" e "Obrigações do Tesouro Rendimento Variável, OTRV-1996", no valor de 68,812 milhões de contos, como já se deu conta no Parecer de 1996[1], assim distribuídas:

	(em milhões de contos)
OT – Médio Prazo, 8,5%, Março/1999	26,666
OT – Médio Prazo, 6,625% Fevereiro/2007	24,459
OTRV – 1996-2003	17,687
Soma	**68,812**

7.1.1.2 – Certificados de aforro

As emissões de certificados de aforros totalizaram 289,623 milhões de contos, menos 18,9 milhões de contos do que em 1996, registando-se, pelo segundo ano consecutivo, uma quebra no valor das emissões (321,242 e 308,523 milhões de contos em 1995 e 1996, respectivamente).

O valor autorizado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 4-B/97, de 2 de Janeiro, foi de 320 milhões de contos, não se tendo registado qualquer alteração ao montante inicialmente fixado.

7.1.1.3 – Dívida de curto prazo

7.1.1.3.1 – Bilhetes do Tesouro

Em cumprimento do n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 20/85, de 26 de Junho, o n.º 7 do artigo 73.º da Lei do Orçamento, fixou em 2.000 milhões de contos o limite máximo de bilhetes do Tesouro em circulação o qual se verificou ter sido cumprido, porquanto o valor dos BT's em

[1] Capº VII – Dívida pública, ponto 7.1.3 – Movimento global da dívida interna e 7.4 – Aplicação do produto dos empréstimos, pontos 7.4.1.1.3 e.7.4.1.1.3.1.

circulação em 31.12.97 era de 1.042,466 milhões de contos. Verificou-se assim uma diminuição de 309,018 milhões de contos relativamente ao ano anterior, em que o valor correspondente era de 1.351,484 milhões de contos, o que corresponde a um decréscimo de 23%.

Com efeito, de acordo com os valores registados no Mapa V-2 da Conta Geral do Estado, "Movimento da dívida pública efectiva a cargo do Instituto de Gestão do Crédito Público", as emissões de bilhetes do Tesouro totalizaram 2.256,088 milhões de contos enquanto as amortizações ascenderam a 2.565,106 milhões de contos, daí resultando a mencionada redução de 309,018 milhões de contos.

7.1.1.3.2 – Empréstimo de curto prazo - Linha de crédito

Os artigos 73.º, n.º 8 e 74.º, fixaram em 300 milhões de contos o montante máximo dos empréstimos internos de curto prazo a emitir ou utilizar no exercício orçamental.

Por sua vez, a Resolução de Conselho de Ministros n.º 137/97, de 30 de Julho, autorizou o IGCP, em nome e representação da República, a contrair empréstimos internos sob a forma de linha de crédito até ao mesmo montante, bem como a definir, em relação a cada uma das operações a contratar, as respectivas condições, designadamente o seu prazo de vigência, taxas de juro e prazos de utilização.

Nestes termos, o IGCP contraiu empréstimos no valor de 50 milhões de contos, totalmente amortizados no decurso do ano.

7.1.2 – Dívida de anos anteriores

Relativamente aos empréstimos internos emitidos ao abrigo de legislação de anos anteriores, para além dos bilhetes do Tesouro e certificados de aforro, cujas características particulares justificam tratamento individualizado, prosseguiram as emissões de "Obrigações do Tesouro - Nacionalizações e Expropriações", que em 1997 totalizaram 4,579 milhões de contos.

É de referir ainda que no Mapa V-2 – "Movimento da dívida pública efectiva a cargo do Instituto de Gestão do Crédito Público", da Conta Geral do Estado de 1997, se encontra inscrito como "Dívida efectiva em 01.01.97", o valor de 820.000$00, relativo à "RNIP"[2], valor que não consta da "Dívida em 31.12.96" do Mapa V-2-B – "Movimento da dívida pública directa a cargo da Direcção-Geral do Tesouro", da CGE/96.

Questionado sobre esta divergência, o Instituto de Gestão do Crédito Público limitou-se, porém, a afirmar que a inclusão daquele valor no mapa da dívida referente a 1997 se efectuara "...por indicação da Divisão de Assunções e Regularizações da Direcção-Geral do Tesouro (Nota n.º 59/96 de 20 de Maio)...", não juntando cópia da referida Nota.

[2] Rodoviária Nacional, Investimentos e Participações, SGPS, SA.

Deste modo, para além de se questionar que, competindo ao IGCP a elaboração do mapa relativo ao movimento da dívida pública, aí inscreva montantes em dívida por mera indicação dos Serviços da Direcção-Geral do Tesouro, permanece por esclarecer a natureza da operação que terá determinado a constituição da referida dívida, bem como os motivos da sua não inclusão no mapa referente ao ano de 1996, e posterior inscrição, aparentemente extemporânea, no mapa relativo ao movimento da dívida pública em 1997.

Nas suas observações o IGCP justifica o seu procedimento da seguinte forma:

> *"...o empréstimo RNIP foi integrado na dívida em 1997. Trata-se do saldo de um empréstimo transitado para o Tesouro no âmbito da extinção da RNIP e cuja última amortização ocorreu em 15 de Agosto de 1991. Decorre o período de prescrição do capital que, neste caso, ocorrerá 20 anos após o último vencimento. Entendeu o IGCP que o "empréstimo" deveria ser levado ao stock da dívida antes de ser liquidado, opção esta que foi tomada no exercício de 1998".*

A justificação apresentada é pouco esclarecedora, suscitando outra observação. Se o saldo do empréstimo ainda não exigido, transitou para o Tesouro, o seu montante passou a integrar o *stock* da dívida pública, pelo que deveria ter sido inscrito, de imediato, no mapa do movimento da dívida pública a cargo da DGT. Não se tendo procedido deste modo, o stock da dívida pública tem estado subavaliado desde a referida transição.

Acresce que a resposta do IGCP é contraditória com a justificação antes dada sobre o motivo da inclusão do empréstimo no mapa da dívida em 1997, a qual se efectuara "...por indicação da Divisão de Assunções e Regularizações da Direcção-Geral do Tesouro...", sem que faça referência a essa contradição.

7.1.3 – Movimento global da dívida interna

No quadro seguinte apresenta-se o movimento da dívida interna directa em 1997:

(em milhões de contos)

Designação	Dívida em 31.12.96	Aumentos			Diminuições			Dívida em 31.12.97	Variação	
		Emissões	Outros	Total	Amortizações	Outras	Total		Valor	%
Consolidados	7,001	-	a) 0,071	0,071	-	-	-	7,072	+ 0,071	+ 1,1
Amortizáveis internos	5 498,961	1 414,200	b) 25,778	1 439,978	c) 1 553,428	-	1 553,428	5 385,511	- 113,450	- 2,1
Certificados de aforro	2 242,371	289,623	d) 132,672	422,295	284,731	-	284,731	2 379,935	+ 137,564	+ 6,1
B. Tesouro	1 351,484	2 256,088	-	2 256,088	e) 2 565,106	-	2 565,106	1 042,466	- 309,018	- 22,9
Curto prazo/ /Outros	-	f) 50,000	-	50,000	50,000	-	50,000	-	-	-
Dívida assumida	47,289	-	g) 50,920	50,920	55,209	-	55,209	43,000	- 4,289	- 9,1

Total	**9 147,106**	**4 009,911**	**209,441**	**4 219,352**	**4 508,474**	**-**	**4 508,474**	**8 857,984**	**- 289,122**	**- 3,2**

a) Variação da taxa legal para determinação da renda perpétua.

b) Capitalização de juros do empréstimo "Obrigações Tesouro, Capitalização automática 1991 – 1997" e diferenças de câmbio do empréstimo "Bicentenário do Ministério das Finanças", denominado em ECU.

c) Inclui amortizações e anulações efectuadas pelo FRDP com receitas provenientes das reprivatizações nos valores de, respectivamente;. 410,714 e 1,239 milhões de contos.

d) Progressão do valor dos certificados de aforro.

e) Inclui 223,013 milhões de contos amortizados pelo FRDP com receitas das reprivatizações.

f) Emissão de 50 milhões de contos de um empréstimo de curto prazo na modalidade de linha de crédito, totalmente amortizado no ano.

g) Dívida de outras entidades assumida pelo Estado ao abrigo da LO/97, regularizada no decurso do ano - cfr. ponto 7.4 - Aplicação do produto dos empréstimos.

Da análise do quadro ressalta a redução do *stock* da dívida interna relativamente ao ano anterior em cerca de 289 milhões de contos, – 3,2%, invertendo-se assim a tendência crescente observada nos últimos anos.

Esta evolução ficou a dever-se ao excesso das amortizações efectuadas no ano sobre o valor das emissões, no respeitante à dívida de médio e longo prazos, e, principalmente, aos bilhetes do Tesouro, com reduções de, respectivamente, 139,228 e 309,018 milhões de contos.

Nos termos do Decreto-Lei n.º 453/88, de 3 de Dezembro, com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 324/90, e as alterações introduzidas pelos Decretos-Leis n.^{os} 236/93 e 2/95, e ainda da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, "Lei quadro das privatizações", as receitas do Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) provenientes de reprivatizações e alienação de partes sociais detidas pelo Estado, devem ter como aplicação, entre outras, a amortização de dívida pública.

Em 1997 as receitas com aquela proveniência transferidas para o FRDP ascenderam a 825,873 milhões de contos, valor que representa mais do dobro do que fora transferido no ano anterior, 381,084 milhões de contos, permitindo ao Fundo aplicar 634,966 milhões de contos na amortização e anulação de dívida interna, dos quais 223,013 milhões se destinaram à amortização de bilhetes do Tesouro.

As operações relativas à dívida assumida, serão analisadas adiante, no âmbito da aplicação do produto de empréstimos. De salientar no entanto que, à excepção da assunção de passivos da Região Autónoma da Madeira, as operações referidas não constam, como deveriam, do mapa do movimento da dívida pública elaborado pelo Instituto de Gestão do Crédito Público, não obstante a DGT ter enviado atempadamente informação sobre aquelas operações.

A este respeito o Instituto de Gestão do Crédito Público fez as seguintes observações:

> *"As operações de assunção de passivos, nomeadamente de empresas públicas ou entidades similares, é normalmente simultânea com a sua amortização definitiva (extinção de dívida). Por essa razão e porque os efeitos nas contas públicas, neste caso, são semelhantes aos das "regularizações de situações do passado" (o artigo orçamental que autoriza o seu financiamento é, em regra, o mesmo) a sua contabilização tem sido idêntica à destas operações. No caso da assunção da dívida das Regiões Autónomas, não só porque*

a fundamentação legal foi diferenciada, mas sobretudo porque se tratou de transferência de responsabilidade dos empréstimos que se mantêm vivos (sendo as amortizações em causa apenas um serviço parcial dos mesmos) a assunção foi contabilizada como aumento da dívida directa do Estado e as amortizações como parte do serviço regular desta".

Como se salientou no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1996, as operações de assunção de passivos, resultantes da contracção de empréstimos, qualquer que seja a entidade a que o Estado se substitui, determinam acréscimo do endividamento público, pelo que, independentemente de os empréstimos assumidos serem ou não totalmente amortizados no decurso do ano, em simultâneo com a assunção ou em momento posterior, devem ser inscritos no mapa relativo ao movimento da dívida pública, quer o valor dos empréstimos assumidos quer as amortizações correspondentes, a fim de que sejam evidenciadas, integralmente, as operações realizadas no domínio da dívida pública.

A equiparação destas operações às "regularizações de situações do passado" não tem qualquer fundamento, porquanto as "situações" regularizadas nesse âmbito decorrem de atrasos na liquidação de encargos de natureza administrativa, e não do recurso ao crédito.
O argumento relativo ao facto de o financiamento destas operações e dos encargos decorrentes da assunção de empréstimos ser autorizado pelo mesmo artigo da Lei do Orçamento é difícil de apreciar; para além de que, em qualquer circunstância, tal facto seria irrelevante, uma vez que o que está em causa é a natureza das operações, verifica-se ainda que a sua realização é autorizada por artigos diferentes - no ano em apreço, a assunção de passivos é autorizada pelo art.º 61.º e as regularizações pelo art.º 62.º.

Por sua vez, a afirmação de que a fundamentação legal da assunção de passivos da Região Autónoma da Madeira (RAM) é diferenciada não é verdadeira. Tal autorização consta da alínea c) do art.º 61.º – "Aquisição de activos e assunção de passivos", aditada pela Lei n.º 130-C/97, de 31.12, pelo que passou a integrar aquele artigo que, nas suas alíneas a) e b), autoriza a assunção de passivos de outras entidades. No respeitante à "transferência da responsabilidade de empréstimos que se mantêm vivos (sendo as amortizações em causa apenas um serviço parcial dos mesmos)" há que realçar, por um lado, que a assunção de passivos implica, sempre, a transferência para o Estado de responsabilidades dos titulares originais da dívida, e, por outro, que é irrelevante que os empréstimos da RAM se mantenham "vivos". Tal como em relação aos restantes empréstimos assumidos, o valor da dívida objecto de assunção, e é apenas esta que está em causa, foi integralmente liquidado no decurso do ano.

Na sua resposta o IGCP considera ainda que *"O quadro constante desta parte tem, a nosso ver, algumas incorrecções ao nível da linha dos amortizáveis internos não evidenciando a assunção realizada relativamente a um empréstimo da Região Autónoma da Madeira. (...)".*

Esta observação não tem razão de ser. Dada a especificidade destas operações, no mapa acima apresentado os movimentos relativos à assunção de passivos, incluindo, naturalmente, os da Região Autónoma da Madeira, dado não existir motivo que justifique tratamento diferenciado, estão inscritos na "Dívida assumida", como é referido na sua nota g).

Deste modo, das alterações propostas pelo IGCP resultaria a duplicação daqueles movimentos, e a subavaliação do *stock* da dívida directa interna em 31.12.97 em 4,289 milhões de contos, valor das amortizações de dívida assumida em anos anteriores já inscrito nas respectivas amortizações, passando a verificar-se uma divergência neste montante relativamente ao valor correspondente do Quadro 4.5.7.A – "Dívida pública directa", do relatório da Conta, de que aquele Instituto, aparentemente, não se apercebeu.

A este respeito importa referir que, em termos globais, os valores da dívida directa em 31.12.96 apresentados no Relatório da Conta Geral do Estado, no quadro acima referido, são coincidentes com os constantes do quadro em análise, 9.147,106 milhões de contos, devido às correcções introduzidas no valor correspondente da Conta Geral do Estado de 1996, 9.225,210 milhões de contos, através da dedução do valor das emissões efectuadas em 1997 – no "período complementar" para a execução do OE/96, bem como de uma emissão efectuada já ao abrigo da Lei do Orçamento para 1997 -, e, por outro lado, da inclusão do saldo de um empréstimo do Fundo Especial de Transportes Terrestres, que se encontrava registado como "dívida acessória" no quadro relativo à dívida efectiva. Em síntese, a correcção daquele valor foi efectuada da seguinte forma:

Dívida em 31.12.96 (CGE/96)	.....	9.225,210	
Emissões efectuadas em 1997	.....	- 81,191	9.144,019
Saldo do empréstimo do FETT	.....	+ 3,087	
Dívida em 31.12.96 (CGE/97)	.....		9.147,106

Em relação a estas operações, o Instituto de Gestão do Crédito Público sugere que não se destaque o empréstimo do FETT *"...por esta dívida, actualmente, ter a mesma natureza da restante dívida directa"*.

O IGCP não compreendeu a que se referem as operações apresentadas. Desde o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1995 que este Tribunal considera, tal como o IGCP vem agora observar, que a dívida relativa ao FETT constitui dívida directa. Como foi expressamente referido, as operações apresentadas constituem uma síntese das rectificações efectuadas na Conta de 1997 ao quadro relativo à dívida pública directa constante da Conta de 1996, onde, entre outras incorrecções, não estava considerada a dívida do FETT, inscrita como "Dívida acessória" no quadro relativo à dívida efectiva.

No quadro seguinte apresentam-se, em síntese, as operações que determinaram a evolução da dívida interna em 1997, bem como as variações relativamente aos valores registados em 1996:

(em milhões de contos)

Operações realizadas	1996	1997	Variação	
			Valor	%
Aumentos	**4 478,051**	**4 219,352**	**- 258,699**	**- 5,8**
Emissões/Utilizações:	4 224,640	4 009,911	- 214,729	- 5,1

Amortizáveis internos	1 330,255	1 409,621	+ 79,366	+ 6,0
Certificados de aforro	308,523	289,623	- 18,9	- 6,1
Bilhetes do Tesouro	2 560,955	2 256,088	- 304,867	- 11,9
Empréstimo de curto prazo/Linha de crédito	20,000	50,000	+ 30,000	+ 150,0
Dívida de anos anteriores	4,907	4,579	- 0,328	- 6,7
Outros aumentos	253,411	209,441	- 43,970	- 17,4
Progressão do valor dos certificados de aforro	163,574	132,672	- 30,902	- 18,9
Dívida assumida	69,267	50,920	- 18,347	- 26,5
Outros a)	20,570	25,849	+ 5,279	+ 25,7
Diminuições/Amortizações	**4 059,406**	**4 508,474**	**+ 449,068**	**+ 11,1**
Amortizáveis internos:				
Orçamento do Estado	1 058,238	1 141,475	+ 83,237	+ 7,9
Fundo de Regularização da Dívida Pública	214,823	411,953	+ 197,130	+ 91,8
Certificados de Aforro	234,253	284,731	+ 50,478	+ 21,5
Bilhetes do tesouro:				
Operações de tesouraria	2 460,091	-	- 2 460,091	- 100,0
Orçamento do Estado	-	2 342,093	+ 2 342,093	0,0
Fundo de Regularização da Dívida Pública	-	223,013	+ 223,013	-
Empréstimo de curto prazo/Linha de crédito	20,000	50,000	+ 30,000	+ 150,0
Dívida assumida	72,000	55,209	- 16,791	- 23,3
Diminuições/Outras b)	**0,001**	**-**	**- 0,001**	**- 100,0**
Variação	**418,644**	**- 289,122**	**- 707,766**	**-**

a) Capitalização de juros do empréstimo "Obrigações Tesouro, Capitalização automática 1991 – 1997", variação da taxa legal para determinação da renda perpétua e diferenças de câmbio do empréstimo "Bicentenário do Ministério das Finanças", denominado em ECU.

b) Títulos convertidos em renda perpétua e diferenças de câmbio.

Da análise às variações relativamente aos valores registados em 1996, importa salientar, em primeiro lugar, o decréscimo observado em emissões/utilizações, menos 214,729 milhões de contos, o que representa uma inversão da tendência para a emissão crescente de dívida interna registada em anos anteriores, consequência de um conjunto de factores de que se destaca a redução das emissões de bilhetes do Tesouro em 304,867 milhões de contos, cerca de 12%.
Em "Outros aumentos", é de assinalar a evolução observada na "progressão do valor dos certificados de aforro", decorrente da diminuição das taxas de juro, e na dívida assumida, com decréscimos de 18,9% e 26,5%, respectivamente.

No que respeita às diminuições, verificou-se um importante aumento no valor das amortizações e anulações efectuadas pelo FRDP, com receitas provenientes das reprivatizações, que, como já se referiu, ascenderam a 634,966 milhões de contos (411,953 + 223,013), a que corresponde, relativamente ao ano anterior, um aumento de 420,143 milhões de contos, cerca de 196%.

O efeito conjugado destas variações superou os aumentos verificados em outras operações, determinando a redução da dívida interna relativamente ao ano anterior, em cerca de 289 milhões de contos.

De referir ainda que, nas suas observações ao presente capítulo, o IGCP afirma que o quadro anterior *"terá que ser ajustado, nos amortizáveis internos (1997), sendo inscrito o valor de 1.420,008 reflectindo a assunção do empréstimo da Região Autónoma da Madeira"*.

Como se referiu anteriormente, o valor da dívida da Região Autónoma da Madeira assumida pelo Estado no ano em apreço, no valor de 10,387 milhões de contos, está incluído na dívida assumida, desconhecendo-se a que se refere o valor indicado pelo IGCP.

7.2 – Dívida externa

Como se referiu no ponto anterior, o limite para o acréscimo líquido de endividamento externo foi fixado pelo art.º 71.º n.º 2 da Lei do Orçamento em 350 milhões de contos.

Todavia, ao abrigo da alínea c) do art.º 75.º – "Gestão da dívida pública", da Lei do Orçamento, que autorizou o Governo, através do Ministro das Finanças, a alterar o limite de endividamento externo por contrapartida do limite de endividamento interno, o Ministro das Finanças, através do Despacho n.º 10.390/97, de 22/10, aumentou aquele limite para 450 milhões de contos, tendo a respectiva Obrigação Geral sido visada pelo Tribunal em 20.11.97.

7.2.1 – Operações efectuadas no ano

Nos pontos que se seguem procede-se à descrição e análise das operações efectuadas durante o ano, tendo em conta as variações cambiais, apresentando-se por último, em síntese, o movimento global da dívida externa durante o ano de 1997.

7.2.1.1 – Empréstimos contraídos ao abrigo da Lei do Orçamento para 1997

7.2.1.1.1 – De médio e longo prazos

Ao abrigo do artigo 71.º da Lei do Orçamento, foram contraídos durante o ano treze empréstimos de médio e longo prazos, no valor de 472,445 milhões de contos, de que se apresentam no quadro seguinte os principais elementos:

Mutuantes	Acordos	Montantes (un : milhões)		Finalidades
		Moeda	Contos	
Sind. bancário "Medium Term Notes" Desp.74/97-SETF, de 21-01	Acordo de 30.01.97	JPY 30 000	40,771	Cobertura das necessidades de financiamento decorrentes da execução do OE/96
Sind. bancário RCM n.º 4-C/97, de 13-01	Acordo de 03.04.97	FRF 3 000	89,475	Investimentos no sector público
	Acordo de 30.09.97	ITL 700 000	72,898	
	Acordo de 12.11.97	DEM 200	20,425	
	Acordo de 20.11.97	NLG 1 000	90,533	
	Acordo de 02.12.97	ESP 12 000	14,501	
Sind. bancário "Medium Term Notes" RCM. n.º 211/97, de 09.12 Declaração n.º 39/98, de 23.12.97	Acordo de 08.05.97	USD 80	13,906	Investimentos no sector público
	Acordo de 15.05.97	JPY 13 000	18,639	
	Acordo de 24.06.97	JPY 10 000	15,215	
	Acordo de 01.10.97	FRF 800	24,259	
	Acordo de 13.11.97	USD 85	14,823	
BEI (*) RCM n.º 4-C/97, de 13-01	Acordo de 14.11.97	PTE 15 000	15,000	Financiamento parcial do projecto designado por "JAE - Estradas VII" a)
	Acordo de 14.11.97	PTE 17 000	17,000	Financiamento parcial do projecto designado por JAE - Estradas XIII -B b)
	Acordo de 14.11.97	PTE 25 000	25,000	Financiamento parcial do projecto designado por "JAE - Estradas XIV" c)
		Total	472,445	

(*) Nas sua observações ao presente capítulo o IGCP chama a atenção para o facto de os empréstimos contratados com o BEI não terem sido objecto de utilizações. Tal facto, todavia, é assinalado adiante, ao tratar-se do movimento destes empréstimos durante o ano, bem como no ponto 7.4 - "Aplicação do produto dos empréstimos".

a) Obras de melhoramento de estradas nacionais, principais e secundárias.
b) Construção de seis redes rodoviárias.
c) Construção de dez lanços de estrada.

As obrigações gerais e as minutas de contratos referentes a estes empréstimos foram remetidas ao Tribunal para efeitos de fiscalização prévia, tendo sido visadas.

Relativamente ao programa "Medium Term Notes" (MTN), iniciado em 1994, que apresenta características semelhantes às de uma linha de crédito, permitindo o acesso, em qualquer momento, a emissões com diferentes características, nomeadamente em termos de prazo, taxas de juro e divisas, o montante então autorizado, USD 2.000 milhões, esgotou-se no ano em apreço, em que as utilizações totalizaram 127,613 milhões de contos, tendo sido prorrogado através do aumento daquele limite para USD 4.000 milhões, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 211/97, de 09.12, tendo a respectiva Obrigação Geral sido visada pelo Tribunal em 08.01.98.

A referida Resolução do Conselho de Ministros autorizou ainda o IGCP a negociar e contratar futuros aumentos do mesmo programa.

O movimento no decurso do ano dos empréstimos de médio e longo prazo contraídos em 1997, foi o que se apresenta no quadro seguinte, onde se apresentam pelo seu valor global cinco dos seis empréstimos emitidos no âmbito do programa MTN (86,842 milhões de contos), autonomizando-se o empréstimo emitido no "período complementar" de 1996, no valor de JPY 30.000 milhões.

Finalidade	Montante contratual (milhões)	Utilizações (milhões de contos)	Amortizações (milhões de contos)	Dif. Câmbio (milhões de contos)	Dívida em 31.12.96 (milhões de contos)
Investimentos no Sector Público (MTN)	[a] JPY 30 000	40,771	-	+ 6,256	47,027
Investimentos no Sector Público (MTN)	USD 4 000	86,842	-	+ 2,783	89,625
Investimentos no Sector Público	FRF 3 000	89,475	-	+ 2,250	91,725
Investimentos no Sector Público	ITL 70 000	72,898	-	- 0,021	72,877
Investimentos no Sector Público	DEM 200	20,425	-	+ 0,034	20,459
Investimentos no Sector Público	NLG 1 000	90,533		+ 0,224	90,757
Investimentos no Sector Público	ESP 12 000	14,501	-	- 0,005	14,496
	Total	**415,445**	**-**	**+ 11,521**	**426,966**

a) Emitido ao abrigo da Lei do Orçamento para 1996.

Como se verifica, não constam do quadro os empréstimos contratados com o Banco Europeu de Investimento, uma vez que não foram objecto de qualquer utilização no decurso do ano.

7.2.1.1.2 – De curto prazo

O n.º 9 do art.º 73.º da Lei do Orçamento fixou o limite máximo dos empréstimos externos de curto prazo a emitir ou utilizar no ano em apreço em 300 milhões de contos. Ao abrigo desta norma prosseguiram as emissões no âmbito do programa "Euro Commercial Paper", multidivisas, iniciado em 1995, até ao limite de USD 2000 milhões, e por tempo indeterminado, tendo-se registado a emissão de trinta e um empréstimos, no valor global de 233,841 milhões de contos, dos quais vinte e cinco com prazos até 95 dias, quatro até 183 dias, um até 273 e um até 365 dias.

O movimento global destes empréstimos no decurso do ano foi o seguinte:

(em milhões de contos)

Utilizações	Diferenças de câmbio líquidas	Amortizações	Dívida em 31.12.97
233,841	0,139	178,537	55,443

7.2.1.2 – Contraídos no "período complementar" para execução da Lei do Orçamento para 1996

Como foi referido no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1996[3], foi emitido em Janeiro de 1997, ao abrigo do n.º 3 do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, "Regime de administração financeira do Estado", aditado pelo art.º 7.º da Lei do Orçamento para 1996, um empréstimo no montante de JPY 30 000 milhões, equivalente a 40,771 milhões de contos, no âmbito do programa MTN.

7.2.1.3 – Movimento da dívida de anos anteriores

A evolução da dívida directa resultou, também, dos movimentos relativos a empréstimos autorizados e emitidos em anos anteriores, que se apresentam no quadro seguinte:

(em milhões de contos)

Empréstimos	Dívida em 31.12.96	Aumentos			Diminuições			Dívida em 31.12.97
		Emissões/ /Utilizações	Outros a)	Total	Amort.	Outras a)	Total	
3ª Conversão 1902	0,357	-	0,050	0,050	0,091	-	0,091	0,316
Plano Marshall	0,014	-	0,002	0,002	0,016	-	0,016	-
Promissórias a favor de Inst. Internacionais	6,689	3,233	0,033	3,266	b) 1,830	-	1,830	8,125
Outros:	**1 966,929**	**35,014**	**96,084**	**129,268**	**60,268**	**0,707**	**59,145**	**2 037,052**
Médio e longo prazos	1 940,618	35,014	95,631	128,815	33,566	0,645	32,381	2 037,052
Curto prazo	26,311	-	0,453	0,453	26,702	0,062	26,764	-
Total	**1 973,989**	**38,247**	**96,169**	**132,586**	**62,205**	**0,707**	**61,082**	**2 045,493**

a) Diferenças de câmbio
b) Resgate de promissórias

Pela análise do quadro constata-se que estes movimentos se saldaram por um aumento de cerca de 71,504 milhões de contos, cerca de 3,6 %.

Esta evolução ficou a dever-se, essencialmente, ao efeito das diferenças cambiais desfavoráveis, de que resultou um aumento da dívida no montante de 95,462 milhões de

[3] Cfr. ponto 7.2.3 – Emissão de dívida no "período complementar", do Capítulo VII – Dívida pública.

contos, uma vez que se verificou um excesso das amortizações sobre as utilizações no valor de 23,958 milhões de contos.

7.2.1.4 – Operações financeiras

Nos termos da alínea g) do art.º 75 – "Gestão da dívida pública", da Lei do Orçamento, o Governo ficou autorizado, através do Ministro das Finanças, com a faculdade de delegar, a realizar operações envolvendo derivados financeiros, nomeadamente operações de troca, *swaps*, do regime de taxa de juro, de divisa e de outras condições financeiras, e futuros e opções, tendo por base contratos de empréstimos integrantes da dívida pública, que visassem melhorar as condições finais dos empréstimos.

O n.º 2 do mesmo artigo isentou de visto prévio estas operações, devendo todavia o Instituto de Gestão do Crédito Público remeter ao Tribunal toda a informação relativa às respectivas condições financeiras, no prazo de 10 dias úteis após a sua concretização.

Tratando-se de operações em que é comum o apuramento do resultado final através da compensação entre débitos e créditos, é de salientar a publicação do Decreto-Lei n.º 1/97, de 7 de Janeiro, que, como refere o respectivo preâmbulo, veio regular a aceitação pelo Estado das cláusulas de compensação constantes de acordos sobre produtos financeiros derivados. Deste modo, adaptou-se a lei portuguesa às práticas contratuais vigentes nos mercados financeiros internacionais, à semelhança do que têm feito outros Estados europeus, eliminando-se as dúvidas suscitadas quanto à possibilidade da consagração das referidas cláusulas nos contratos a celebrar pelo Estado, face ao disposto no art.º 853.º, n.º 1, alínea c), do Código Civil, que determina a exclusão da compensação dos créditos do Estado ou de outras pessoas colectivas públicas excepto quando a lei o autorize.

Assim, o art.º 1.º do referido decreto-lei autoriza o Estado, pelo Ministro das Finanças, com a faculdade de delegar, a aceitar cláusulas de compensação de créditos e débitos da mesma natureza, ou de natureza similar, desde que decorrentes de contratos financeiros, enumerando o art.º 2.º os contratos assim considerados para os efeitos previstos naquele diploma: contratos a prazo, de *swaps*, futuros e opções, sobre taxas de juro e/ou divisas.

Nos termos do art.º 3.º, as cláusulas de compensação susceptíveis de aceitação pelo Estado "têm por conteúdo a determinação de valores ou taxas no termo dos contratos financeiros em causa, mediante a sua compensação, de forma que se fixe o montante líquido devido por uma parte à outra e apenas tal montante seja exigível na data do termo dos contratos".

De referir, finalmente, que, de acordo com o art.º 4º, o Ministro das Finanças pode, por despacho, autorizar outras pessoas colectivas públicas a aceitar cláusulas de compensação em contratos financeiros, não carecendo, porém, de tal autorização, as pessoas colectivas públicas que sejam instituições financeiras.

No tocante às operações financeiras realizadas pelo Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP), é de referir o grande aumento do número de operações realizadas, quer no respeitante

aos *swaps* quer à compra de moeda a prazo para cobertura dos riscos cambiais associados a amortizações a liquidar futuramente, tendo-se efectuado vinte e seis operações desta natureza[4], quando em 1996 se tinha efectuado apenas uma, e que, de acordo com o IGCP, se revelaram globalmente vantajosas.

Relativamente aos *swaps*, foram efectuadas quarenta e cinco operações[5], enquanto no ano anterior se tinham realizado seis, tendo subjacentes não só empréstimos de médio e longo prazos mas também de curto prazo.

Assim, associados aos empréstimos "Euro Commercial Paper" foram realizados dezassete[6] *swaps* de moeda, sendo de destacar que, destes, quinze foram convertidos de marcos alemães para escudos, a fim de anular o risco de câmbio.

Tendo subjacentes empréstimos de médio e longo prazos, realizaram-se vinte e oito *swaps*, parte dos quais para modificação das condições de operações anteriores, com especial incidência no último trimestre em que se efectuaram vinte e seis operações.

Em síntese as operações realizadas caracterizaram-se da seguinte forma:

- Até meados de Maio, cinco *swaps* de moeda e taxa de juro, dois dos quais de USD e JPY para escudos, a fim de anular o risco cambial, e um apenas de taxa de juro, tendo-se sempre optado pela troca de taxas fixas por taxas variáveis.
- Em Junho e Agosto, três *swaps* de taxa de juro, de taxas variáveis para taxas fixas, tendência que iria predominar no último trimestre – ou, mais rigorosamente, a partir de 22.09.
- Com efeito, neste último período, dos vinte e dois *swaps* realizados, dezoito incidiram apenas sobre o regime de taxa de juro, permutando taxas variáveis por taxas fixas, e, destes, cinco sobre operações em escudos, visando apenas alterar a taxa de juro de um *swap* anterior, de ITL para escudos, que foi objecto de sucessivas reduções.

  Dos quatro restantes, de taxa de juro e moeda, quatro destinaram-se à permuta para escudos de FRF, com duas operações, USD, e ITL, a fim de anular o risco cambial, mantendo taxas variáveis, com excepção apenas da operação envolvendo dólares americanos, em que se verificou uma troca de taxa fixa por taxa variável, operação que veio modificar uma outra realizada em 1995.

7.2.2 – Movimento global da dívida externa

[4] O número destas operações foi rectificado de acordo com o indicado pelo IGCP no âmbito da audição de responsáveis, dado que a informação prestada por aquele Instituto no decurso do ano apenas referia vinte e cinco operações.

[5] O total dos swaps efectuados, bem como os associados a empréstimos de médio e longo prazos, foi rectificado de acordo com as observações do IGCP.

[6] Segundo o IGCP ter-se-iam realizado dezanove *swaps*. Todavia, tal número não é coerente com o total das operações que indica, quarenta e cinco, deduzido das associadas a empréstimos de médio e longo prazos, vinte e oito (45 – 28 = 17), nem com a informação prestada durante o ano, onde, igualmente, apenas são referidas dezassete operações.

De acordo com os valores apurados nos pontos anteriores apresenta-se no quadro seguinte o movimento global da dívida externa directa durante o ano de 1997:

(em milhões de contos)

Dívida em 31.12.96	Aumentos		Diminuições	Dívida em 31.12.97	Variação	
	Emissões/ /Utilizações	Diferenças de câmbio líquidas	Amortizações		Valor	%
1 973,989 (a)	687,533	107,122 (b)	240,742 (b)	2 527,902 (a)	+ 553,913	+ 28,1

(a) O IGCP sugere, na sua resposta, a alteração deste valor para 1.937,898 milhões de contos, valor que não corresponde à dívida directa mas à dívida efectiva. Desta alteração resulta que também o valor indicado para o *stock* da dívida em 31.12.97, 2.527,811 milhões de contos, é incorrecto.
(b) Valores alterados, tendo sido aceites as observações do IGCP.

Verifica-se um importante aumento da dívida externa directa, 553,913 milhões de contos, 28,1%, que representa cerca do quádruplo do aumento observado no ano anterior, 136,391 milhões de contos, correspondente a 7,4 %.

Esta evolução resultou essencialmente do elevado montante das emissões, face a um valor das amortizações muito semelhante ao registado em 1996, conjugado com um aumento da dívida resultante de variações cambiais desfavoráveis, que ascendeu a 107,1 milhões de contos.

No quadro seguinte apresentam-se, em síntese, as operações que determinaram a evolução da dívida externa em 1997, bem como as variações resultantes das diferenças de câmbio, em comparação com os valores correspondentes de 1996:

(em milhões de contos)

Operações realizadas	1996	1997	Variação	
			Valor	%
Aumentos	**444,947**	**793,824**	**+ 348,877**	**+ 78,4**
Contracção de empréstimos	402,297	649,286	+ 246,989	+ 61,4
Emissão de promissórias	0,432	3,233	+ 2,801	+ 648,3
Utilização de empréstimos de anos anteriores	24,126	35,014	+ 10,888	+ 45,1
Diferenças de câmbio	18,092	108,121	+ 88,199	+ 487,5
Diminuições	**308,556**	**241,741**	**- 68,645**	**- 22,3**
Amortizações	238,433	240,742	+ 0,479	+ 0,2
Diferenças de câmbio	70,123	0,999	- 69,124	- 98,6
Variação da dívida externa	**136,391**	**553,913**	**+ 417,522**	**+ 306,1**

Relativamente ao ano anterior destacam-se, como já se referiu, os aumentos na contracção de empréstimos, sendo também de referir um aumento significativo nas utilizações de empréstimos de anos anteriores, 10,888 milhões de contos, cerca de 45,1%, enquanto nas amortizações se observam valores muito aproximados.

De salientar, igualmente, a evolução cambial globalmente desfavorável do escudo em relação às moedas em que a dívida externa se encontra denominada, que determinou um aumento da

dívida em 107,1 milhões de contos (108,121-0,999), quando no ano anterior se verificara uma evolução favorável, de que resultara uma diminuição no valor de 52,031 milhões de contos.

Assim, no que respeita à referida variação, e à estrutura da dívida externa por moedas, verificou-se a seguinte evolução relativamente ao ano anterior:

(em milhões de contos)

Moedas	Dívida em 31.12.96		Dívida em 31.12.97		Variação		Apreciação/Depreciação em relação ao escudo	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	De 31.12.95 a 31.12.96	De 31.12.96 a 31.12.97
DEM	732,4	37,1	807,7	32,0	+ 75,3	+ 10,3	- 3,5	+ 1,7
FRF	334,8	17,0	474,1	18,8	+ 139,4	+ 41,6	- 2,1	+ 0,7
USD	229,2	11,6	376,7	14,9	+ 147,5	+ 64,3	- 7,4	+ 26,9
JPY	317,5	16,1	332,2	13,1	+ 14,7	+ 4,6	+ 4,7	+ 4,5
ECU	158,1	8,0	162,8	6,4	+ 4,8	+ 3,0	+ 1,4	+ 7,9
NLG	29,3	1,5	90,8	3,6	+ 61,4	+ 209,6	- 10,8	+ 1,2
Outras	172,7	8,7	283,6	11,2	+ 110,8	+ 64,2	–	–
Total	**1 974,0**	**100,0**	**2 527,9**	**100,0**	**+ 553,9**	**+ 28,1**		

Cotações	31.12.96	31.12.97
DEM	100,660	102,297
FRF	29,860	30,575
USD	156,385	183,326
JPY	1,3437	1,4077
ECU	194,274	202,128
NLG	89,683	90,757

Fonte: Informação diária do Banco de Portugal sobre taxas de câmbio

Como se pode verificar, e contrariamente ao ocorrido no ano anterior, o escudo depreciou-se em relação a todas as principais moedas em que a dívida externa se encontra denominada, destacando-se a depreciação face ao dólar americano em cerca de 27%, sendo de assinalar também a depreciação relativamente ao ECU e ao iene japonês, 7,9 e 4,5%, respectivamente, observando-se, simultaneamente, importantes aumentos da dívida denominada em dólares americanos e francos franceses.

O quadro anterior encontra-se elaborado, tal como o mapa da dívida a cargo do Instituto de Gestão do Crédito Público, tendo em conta as moedas em que a dívida foi contratada, dado que a realização de *swaps* não implica qualquer alteração das cláusulas contratuais relativas aos empréstimos subjacentes. No entanto, interessa também analisar a estrutura da dívida por moedas após *swaps*, considerando o efeito destas operações nos custos efectivamente suportados com os respectivos empréstimos, que se apresenta no quadro seguinte:

(em milhões de contos)

Moedas	Dívida em 31.12.96		Dívida em 31.12.97		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
DEM	749,8	38,0	928,8	40,0	+ 179,0	+ 23,9
FRF	334,7	17,0	457,1	19,7	+ 122,4	+ 6,6
USD	280,8	14,2	317,3	13,6	+ 36,5	+ 13,0
JPY	281,0	14,3	195,4	8,4	- 85,6	- 30,5
ECU	160,7	8,1	155,2	6,7	- 5,5	- 3,4
CHF	83,7	4,2	86,0	3,7	+ 2,3	+ 2,7
Outras	83,4	4,2	182,9	7,9	+ 99,5	+ 119,3
Totais	**1 974,1**	**100,0**	**2 322,7**	**100,0**	**+ 348,6**	**+ 17,6**

Fonte: Instituto de Gestão do Crédito Público.

Confrontando os valores constantes deste quadro com os valores correspondentes do quadro anterior, é de salientar, antes de mais, um aumento da dívida significativamente inferior, 348,6 milhões de contos, 17,6%, contra 553,9 milhões de contos, 28,1%.

Quanto à estrutura da dívida por moedas destaca-se o aumento do peso relativo do marco alemão, 8 pontos percentuais, uma redução significativa do peso do iene japonês e uma pequena redução relativamente ao dólar americano, menos 4,7 e 1,3 pontos percentuais, respectivamente.

É igualmente de referir que na estrutura da dívida após *swaps*, a dívida em DEM e FRF representa cerca de 60% do total da dívida externa em 31.12.97, contra pouco mais de 50% não tendo em conta estas operações.

7.2.3 – Acréscimo de endividamento externo face ao limite estabelecido na Lei do Orçamento

Como já foi referido, o art.º 71º n.º 2 da Lei do Orçamento estabeleceu um limite de 350 milhões de contos para o acréscimo de endividamento global destinado a fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental, posteriormente aumentado para 450 milhões de contos através de obrigação geral emitida ao abrigo da alínea c) do art.º 75.º – "Gestão da dívida pública".

Para verificação da observância daquele limite, tendo em conta o acréscimo de endividamento externo directo registado no ano, 553,913 milhões de contos, haverá que deduzir o acréscimo de endividamento ocorrido no "período complementar" do ano económico de 1996, resultante de operações efectuadas ao abrigo da respectiva Lei do Orçamento, o decréscimo líquido de endividamento dos Serviços e Fundos Autónomos e ainda o aumento resultante das variações cambiais desfavoráveis.

Finalmente, torna-se necessário deduzir os aumentos da dívida resultantes da emissão de promissórias, líquidas de resgates, operações que, efectuadas ao abrigo de legislação própria, não contam para aquele limite.

São estas as operações que se apresentam de seguida:

(em milhões de contos)

1 – Acréscimo global de endividamento externo directo		**553,9**
2 – Deduções:		
Acréscimo de endividamento no "período complementar" de 1996	40,8	
Decréscimo de endividamento dos FSA **(a)**	0,9	
Diferenças de câmbio líquidas	107,1	
Promissórias a favor de instituições internacionais	1,4	**150,2**
3 – Acréscimo de endividamento externo para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental		**403,7**

(a) Valor obtido junto do IGCP.

Verifica-se portanto ter sido respeitado o limite para o acréscimo líquido de endividamento externo, nos termos anteriormente referidos.

7.3 – Movimento global da dívida directa

Concluída a análise das operações e factores determinantes da evolução da dívida directa interna e externa, e o apuramento dos respectivos valores, apresenta-se no quadro seguinte a evolução global da dívida directa, evidenciando-se o peso relativo daquelas componentes:

(em milhões de contos)

Dívida directa	Dívida em 31.12.95	%	Dívida em 31.12.96	%	Variação		Dívida em 31.12.97	%	Variação	
					Valor	%			Valor	%
Interna	8 728,5	82,6	9 147,1	82,3	+ 418,6	4,8	8 858,0	77,8	- 289,1	- 3,2
Externa	1 837,6	17,4	1 974,0	17,7	+ 136,4	7,4	2 527,9	22,2	+ 553,2	+ 28,1
Totais	**10 566,1**	**100,0**	**11 121,1**	**100,0**	**+ 555,0**	**5,3**	**11 385,9**	**100,0**	**+ 264,8**	**+ 2,4**

Nos seus comentários o IGCP afirma que o valor da dívida interna em 31.12.97, 8.858 milhões de contos, "deve ser ajustado" para 8.853,69 milhões de contos. Como se esclareceu nas observações aos seus comentários sobre o ponto 7.1.3 – "Movimento global da dívida interna", trata-se de um equívoco do IGCP resultante de duplicações no movimento da dívida assumida.

Verifica-se, em 1997, um aumento global de cerca de 265 milhões de contos, 2,4%, menos de metade do observado em 1996, em que se registara um aumento de 555 milhões de contos, 5,3%.

Relativamente à evolução das componentes interna e externa da dívida, destaca-se um importante crescimento na componente externa, 28,1%, contra 7,4% no ano anterior. Inversamente, no respeitante à dívida interna, é de assinalar a redução observada, cerca de 290 milhões de contos, a que corresponde um decréscimo de 3,2%.

Desta evolução resultou um reforço significativo da componente externa no valor global da dívida directa, muito embora continue a verificar-se um claro predomínio da dívida interna.
Como já foi referido, o art.º 71.º n.º 1 da Lei do Orçamento estabeleceu um limite de 573 milhões de contos para o acréscimo de endividamento global destinado a fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental, incluindo os serviços com autonomia administrativa e financeira. Para verificação da sua observância é necessário ter em conta vários factores.

De acordo com o art.º 73.º n.º 3, as anulações e amortizações efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública utilizando receitas provenientes das reprivatizações não contam para o referido limite. Assim, o valor daquelas operações deve ser deduzido ao total das amortizações efectuadas durante o ano, ou, o que é equivalente, adicionado ao acréscimo do endividamento.

Quanto à dívida emitida no "período complementar" de 1997, não se encontrando incluída no movimento da dívida no decurso do ano, o respectivo montante deve, contudo, ser adicionado ao acréscimo de endividamento verificado em 31.12.97, uma vez que tais emissões, embora apenas tenham ocorrido no início de 1998, foram efectuadas ao abrigo da Lei do Orçamento para o ano em apreço.

Adicionando estes montantes ao acréscimo de endividamento líquido registado no final do ano, o valor obtido é de 975,8 milhões de contos, que, no entanto, deve ser objecto de diversas deduções.

Assim, as emissões do "período complementar" de 1996, embora integrando o *stock* da dívida no final do ano em apreço, foram efectuadas ao abrigo da Lei do Orçamento para aquele ano, pelo que não contam para os limites estabelecidos pela Lei do Orçamento para 1997.

De acordo ainda com o art.º 71.º n.º 1 da Lei do Orçamento, é necessário ter em conta o endividamento líquido dos serviços com autonomia administrativa e financeira, que registou um decréscimo de 5,5 milhões de contos.

Do mesmo modo, devem ser deduzidos os montantes relativos às operações que, tendo determinado aumentos da dívida, não se destinaram ao financiamento da execução orçamental, tendo sido efectuadas ao abrigo de legislação própria, emissão de promissórias a favor de organismos internacionais, ou de disposições específicas da Lei do Orçamento, como é caso da emissão de dívida para fazer face aos encargos com a assunção de passivos e regularizações de situações do passado, efectuada ao abrigo do art.º 72.º. O mesmo sucede com os aumentos decorrentes da progressão do valor dos certificados de aforro e da

capitalização de juros do empréstimo "Obrigações do Tesouro – Capitalização automática", que não correspondem à emissão de dívida.

Quanto às emissões de "Obrigações do Tesouro – Nacionalizações e Expropriações", efectuadas ao abrigo da Lei n.º 80/77, de 26.10, estão expressamente excluídas daquele limite pelo art.º 73.º n.º 6.

Por sua vez, os efeitos das variações cambiais líquidas no acréscimo de endividamento, que se revelaram globalmente desfavoráveis, devem ser neutralizados, subtraindo o seu valor ao aumento observado, dada a sua evolução resultar de factores externos e incontroláveis.

Deste modo, para verificação da observância do limite estabelecido pela Lei do Orçamento, e partindo do acréscimo de endividamento directo constante do quadro acima apresentado, haverá que efectuar as seguintes operações:

(em milhões de contos)

1 – Acréscimo de endividamento até 31.12.97	**264,8**	
Emissões efectuadas no "período complementar" de 1997	76,0	
Amortizações e anulações efectuadas pelo FRDP	635,0	**975,8**
2 – Deduções		
Emissões efectuadas no "período complementar" de 1996:		
Ordem interna	68,8	
Ordem externa	40,8	
Decréscimo de endividamento dos FSA [(a)]	5,5	
Dívida emitida para fazer face a assunção de passivos e regularizações de situações do passado	42,6	
"Obrigações do Tesouro – Nacionalizações e Expropriações"	4,6	
Valor líquido das promissórias a favor de instituições internacionais	1,4	
Capitalização de juros de "Obrigações do Tesouro – Cap. Automática"	25,8	
Progressão do valor dos certificados de aforro	132,7	
Variações cambiais desfavoráveis	107,1	**429,3**
3 – Acréscimo de endividamento para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental		**546,5**

(a) Valor obtido junto do IGCP.

Verifica-se, portanto, ter sido respeitado o limite de 573 milhões de contos estabelecido no art.º 71.º n.º 1 da Lei do Orçamento para o acréscimo de endividamento directo destinado ao financiamento da execução orçamental, nos termos ali estabelecidos.

7.4 – Aplicação do produto dos empréstimos

Relativamente a esta matéria há a assinalar no ano em apreço, por um lado, a alteração de procedimentos no respeitante à amortização de bilhetes do Tesouro, e, por outro, um maior recurso ao produto da emissão de dívida externa para o financiamento da execução orçamental.

Assim, a partir de 1997, a amortização de bilhetes do Tesouro, que até então se efectuava por operações de tesouraria, utilizando o produto de emissões posteriores, e aglutinando amortizações e juros, passou a processar-se por via orçamental, permitindo uma mais fácil identificação dos respectivos montantes, sendo o produto das emissões convertido em receita orçamental para financiamento genérico de despesas públicas.

No respeitante à evolução registada na aplicação do produto dos empréstimos externos, verificou-se que enquanto em 1996 o produto destes empréstimos afecto ao financiamento da execução orçamental totalizou cerca de 553,7 milhões de contos - 441,4 milhões de contos provenientes de emissões e utilizações efectuadas ao abrigo da Lei do Orçamento para aquele ano e 112,3 transitados do ano anterior -, no ano em apreço o produto das emissões e utilizações aplicado na cobertura de despesas públicas atingiu 643,9 milhões de contos, o que representa um aumento de 16,3% em relação ao montante global das aplicações do ano anterior. É de referir, no entanto, que considerando apenas o produto dos empréstimos

emitidos e utilizados ao abrigo das respectivas leis orçamentais, 643,9 e 441,4 milhões de contos, respectivamente, o referido acréscimo ascenderia a 45,9%.

Relativamente à informação constante da Conta Geral do Estado, verifica-se que foi parcialmente acolhida a recomendação do Tribunal no sentido da criação de contas específicas que permitissem evidenciar o produto dos empréstimos emitidos no "período complementar", tendo sido crida a conta "Produto de empréstimos internos –período complementar de 1997" (de referir que neste período não se efectuaram emissões de dívida externa). Verifica-se, no entanto que na referida conta apenas está contabilizado, no activo, o valor convertido em receita orçamental, "Passivos financeiros", permanecendo por evidenciar o produto dos empréstimos emitidos naquele período.

Quanto ao mapa V–1, denominado "Aplicação do produto dos empréstimos", mantém-se inalterada a metodologia seguida desde há vários anos, ignorando as recomendações deste Tribunal, limitando-se a Direcção-Geral do Orçamento a copiar os saldos das respectivas contas de operações de tesouraria, resultando deste procedimento um mapa de questionável utilidade, dada a insuficiência, e, invariavelmente, a incorrecção, da informação prestada, onde, nomeadamente, não são evidenciados os empréstimos emitidos no "período complementar", se indicam como encontrando-se "depositadas" em operações de tesouraria importâncias negativas, não se identificam os diversos tipos de empréstimos, não se faz referência às finalidades específicas das aplicações, designadamente por operações de tesouraria, e, no ano em apreço, se verifica estar incluído erradamente em "Empréstimos internos – 1996", um empréstimo emitido em 1997 ao abrigo da Lei do Orçamento para este ano. Nestas circunstâncias considera-se que o referido mapa não dá cumprimento ao disposto na Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, que, nos seus art.^{os} 27.º – "Estrutura da Conta Geral do Estado" e 26.º – "Princípios fundamentais", determina que a Conta Geral do Estado compreende um mapa referente à aplicação do produto dos empréstimos, devendo ser elaborada com clareza, exactidão e simplicidade.

Ouvida sobre esta matéria, a Direcção-Geral do Orçamento não fez qualquer observação sobre as deficiências assinaladas.

Com efeito, a sua resposta refere-se apenas à conclusão correspondente, constante do projecto de Parecer que lhe foi remetido, onde, sintetizando o que acima se expôs, se afirma permanecerem as deficiências apontadas em anteriores Pareceres relativamente à forma de elaboração do mapa denominado "Aplicação do produto dos empréstimos", mapa V-1, recomendando-se o cabal cumprimento dos artigos da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado acima citados.

Nas suas observações, a DGO, afirmando não entender o conteúdo da conclusão, transcreve a conclusão sobre esta matéria do Parecer sobre a CGE/96, onde se salienta, designadamente, a inscrição naquele mapa de diversos valores incorrectos[7], e os comentários que então fez sobre esta matéria, concluindo, após outras considerações, que *"...em face do exposto, e não enfermando, em nossa opinião, o Mapa V-1, da Conta de 1997 das deficiências que eram apontadas pelo Tribunal e que*

[7] Cfr. Parecer sobre a CGE/96, Volume I, pág. 33.

constam de sucessivos Pareceres a Contas de anos anteriores, não compreendemos, de todo, o porquê da conclusão".

O que está em causa, como se afirma na conclusão que a DGO procura contestar, e que parece não ter compreendido: "... permanecem as deficiências assinaladas em anteriores Pareceres **relativamente à forma de elaboração** do mapa denominado "Aplicação do produto dos empréstimos"...", é a metodologia de elaboração do mapa que aquela Direcção-Geral inclui na Conta Geral do Estado sobre a aplicação do produto dos empréstimos, como tem vindo a ser salientado, ininterruptamente, desde o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1988, e não os erros específicos assinalados em anteriores Pareceres, que, naturalmente, variam de ano para ano.

Mantendo-se inalterada tal metodologia, desde então, continua portanto a constatar-se a insuficiência e incorrecção da informação prestada.

No ano em apreço, para além de continuar a registar como encontrando-se "depositadas em operações de tesouraria" importâncias negativas, verifica-se que o produto de emissões de "Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável" no valor de 12,379 milhões de contos, emitido em 1997 ao abrigo da Lei do Orçamento para esse ano, se encontra inscrito, incorrectamente, em "Empréstimos internos – 1996".

Não se tratando de erros que revistam particular gravidade, são, no entanto, significativos, dado constituírem consequência directa da forma como a DGO procede à elaboração do mapa em causa, transcrevendo saldos de contas de operações de tesouraria, cujos movimentos, todavia, por motivos que nunca esclareceu, aquela Direcção-Geral considera não estar obrigada a analisar. Nestas circunstâncias, é inevitável que aquele mapa continue a apresentar incorrecções, de maior ou menor gravidade, quer em consequência de lapsos de contabilização da Direcção-Geral do Tesouro, quer de deficiente interpretação do significado de tais saldos por parte da DGO, designadamente no que respeita à distinção entre movimentos de fundos e meras operações de escrita, como já se verificou por diversas vezes em anos anteriores.

Todavia, como se referiu também nas observações feitas inicialmente, e que a DGO se escusou a comentar, as deficiências do mapa V-1 não consistem apenas em incorrecções, mas igualmente na ausência de informação sobre diversos aspectos das operações realizadas, que, só por si, justificaria a conclusão inserta no projecto de Parecer remetido àquela Direcção-Geral para audição.

Apresenta-se de seguida, em valores globais, o produto, e respectiva aplicação, dos empréstimos contraídos pelo Estado ao abrigo da Lei do Orçamento para 1997.

(em milhões de contos)

Empréstimos	Saldo do ano	Produto das emissões/utilizações ao abrigo da LO/97	Aplicações	Saldo para o ano

	económico de 31.12.96	Em 1997	No "período complementar"	Total	Despesa orçamental	Operações de tesouraria	Total	económico de 1998
Internos: Contraídos em 1997	a) 13,612	3 875,532	75,985	3 951,517	3 858,381	50,488	3 908,869	56,260
Externos: Contraídos em 1997	-	608,515	-	608,515	608,515	-	608,515	-
Contraídos em anos anteriores	-	35,393	-	35,393	35,393	-	35,393	-
Subtotais	-	643,908	-	643,908	643,908	-	643,908	-
Totais	13,612	4 519,440	75,985	4 595,425	4 502,289	50,488	4 552,777	56,260

a) Saldo do produto dos empréstimos emitidos no "período complementar" de 1996 não utilizado na cobertura das necessidades de financiamento daquele ano.

Nos pontos seguintes procede-se à análise da aplicação do produto dos empréstimos contraídos na ordem interna e externa.

7.4.1 – Aplicação do produto dos empréstimos internos

A aplicação em 1997 do produto dos empréstimos internos emitidos pelo Estado ao abrigo da Lei do Orçamento para aquele ano, foi a que se apresenta em síntese, no quadro seguinte:

(em milhões de contos)

Empréstimos	Saldo do ano económico de 1996	Produto das emissões (LO/97)			Aplicações			Saldo para o ano económico de 1998
		Em 1997	No período complementar	Total	Despesa orçamental	Operações de tesouraria	Total	
Bilhetes do Tesouro	-	2 256,088	-	2 256,088	2 256,088	-	2 256,088	-
Certificados de aforro	-	278,635	-	278,635	278,635	-	278,635	-
OT – Rend. Variável OT – Médio prazo	13,612	102,174 1 238,635	75,985	1 416,794	1 323,658	a) 50,488	1 374,146	56,260
Totais	**13,612**	**3 875,532**	**75,985**	**3 951,517**	**3 858,381**	**50,488**	**3 908,869**	**56,260**

a) Financiamento das assunções de passivos efectuadas ao abrigo do art.º 61.º da Lei do Orçamento para 1997, e pagamentos efectuados no ano em apreço referentes a regularizações de situações do passado autorizadas em 1996.

7.4.1.1 – Empréstimos emitidos no ano

7.4.1.1.1 – Bilhetes do Tesouro

No decurso do ano o produto das emissões de bilhetes do Tesouro totalizou 2.256,088 milhões de contos.

Até ao ano em apreço o produto das emissões de bilhetes do Tesouro foram utilizadas, na sua quase totalidade, na amortização de anteriores emissões destes títulos. Todavia, a partir de 1997 as referidas amortizações passaram a processar-se por via orçamental, pelo que o produto das emissões acima referido foi aplicado, integralmente, no financiamento da execução orçamental.

7.4.1.1.2 – Certificados de aforro

O valor do produto de emissão de certificados de aforro ascendeu a 278,635 milhões de contos inferior em 10,989 milhões de contos ao valor de emissão contabilizado no mapa V-2 – " Movimento da dívida pública efectiva a cargo do Instituto de Gestão do Crédito Público".

Esta diferença é explicada, como em anos anteriores, pelos diferimentos de um mês nas transferências para o Tesouro do produto das emissões, como a seguir se indica:

(em milhões de contos)

- Valor entregue em 1997 respeitante ao produto de emissões de 1996 (1,468)
- Valor do produto de emissões de 1997 a entregar em 1998 12,456

10,988

O produto das emissões foi totalmente aplicado no financiamento genérico de despesas orçamentais.

7.4.1.1.3 – Empréstimos de médio e longo prazos

7.4.1.1.3.1 – Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável (OTRV) e Obrigações do Tesouro Médio Prazo

O produto das emissões de dívida de médio e longo prazos efectuadas ao abrigo da Lei do Orçamento totalizou 1.416,794 milhões de contos, assim distribuídos:

(em milhões de contos)

a)	**Emitidos até 31.12.97**		
•	Obrigações do Tesouro – OTRV	102,174	
•	Obrigações do Tesouro – Médio prazo	1.238,635	1.340,809
b)	**Emitidos no "período complementar"**		
•	Obrigações do Tesouro – Médio prazo		75,985
	Total		1.416,794

A rubrica "Empréstimos internos – 1997" do mapa V-1, que engloba estes dois empréstimos, apresenta como valor do respectivo produto 1.328,430 milhões de contos. A diferença relativamente ao valor acima indicado, 88,364 milhões de contos, resulta de não estar ali incluído o produto das emissões de "OT – Médio prazo" efectuadas no "período complementar", no montante de 75,985 milhões de contos, e o produto do empréstimo "OTRV, 1997-2004", no valor de 12,379 milhões de contos, emitido em 1997 ao abrigo da respectiva Lei do Orçamento, incorrectamente inscrito em "Empréstimos internos – 1996".

No respeitante aos empréstimos emitidos no "período complementar" para as receitas, que, no que se refere à emissão de dívida para financiamento da execução orçamental, teve por finalidade permitir o ajustamento das emissões às necessidades efectivas, por forma a minimizar os custos inerentes a emissões excessivas, como se referiu no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1996, verificou-se, contudo, que do total do produto das emissões, 75,985 milhões de contos, 56,260 milhões de contos transitaram para o ano seguinte, apenas tendo sido aplicados na cobertura das necessidades de financiamento de 1997 19,725 milhões de contos, cerca de 26% do produto das emissões.

Registou-se, portanto, um importante excesso do valor das emissões sobre as necessidades de financiamento que visavam cobrir, em aparente contradição com os objectivos pretendidos, tendo em conta ainda que, de acordo com o art.º 8.º n.º 2 do Decreto-Lei n.º 66/97, de 1 de Abril, decreto-lei de execução orçamental, aquelas emissões se poderiam efectivar até 15 de Fevereiro de 1998, enquanto o "período complementar" para o pagamento de despesas terminava em 23 de Janeiro para os serviços integrados na reforma da administração

financeira do Estado, e em 31 de Janeiro para os restantes, alíneas c) e d) do n.º 1 do mesmo artigo, o que permitiria uma estimativa bem mais exacta do valor das emissões a efectuar.

Sobre este assunto, aquele Instituto fez as seguintes observações:

"(...)

4. No que respeita aos assuntos apontados e quanto à utilização do período complementar de financiamento, embora seja sempre possível e desejável melhorar a eficiência, não se partilha a opinião de que a autorização para a emissão no período complementar tenha sido "ineficientemente utilizada". De facto, com o recurso ao período complementar, conseguiu-se evitar o risco de sobre-dimensionar o stock da dívida pública no final do ano, sabendo-se que o valor desse momento é o relevante para as avaliações e comparações internacionais e que não é possível utilizar – quer para financiamento, quer para consolidação de valores – o elevado saldo de tesouraria cuja acumulação contemporânea essa sobre-dimensão origina. Como se sabe, o montante exacto das necessidades de financiamento só é conhecido a posteriori – e às vezes muito tardiamente, quando há correcções à Conta e uma vez que esta só é fechada vários meses mais tarde – pelo que, quando essas necessidades se reduzem significativamente face ao previsto e/ou orçamentado – como foi o caso da execução orçamental de 1997 – há uma importante componente de incerteza sobre o exacto recurso a endividamento que é necessário. Esta incerteza não existe quando as necessidades correspondem (ou excedem prospectivamente) o limite orçamental de endividamento, uma vez que tal limite, ao ser preenchido, se torna uma restrição activa.

5. No cenário de incerteza sobre o valor exacto das necessidades de financiamento e sendo estas muito inferiores ao limite de endividamento, o eventual subfinanciamento será muito mais grave –constituiria uma ilegalidade, dado que se teria realizado despesas sem cobertura em receita orçamental – do que o sobrefinanciamento – neste caso o excesso de fundos obtido é utilizável no financiamento da execução orçamental subsequente. Assim e nessa incerteza, parece incontroverso que a prudência recomende o recurso cautelar a sobrefinanciamento marginal. E o sobre financiamento de 1997 parece, de facto, marginal face ao montante das necessidades brutas de financiamento da execução orçamental.

6. Por outro lado, se o sobrefinanciamento tiver lugar durante o período complementar não tem consequências em termos de custos, uma vez que o financiamento agregado obtido durante o tempo em que co-existe o período complementar do ano precedente com a execução orçamental do ano corrente é planeado integradamente, tendo em conta as necessidades conjuntas e as disponibilidades de tesouraria. Ou seja, o

montante de financiamento total contraído em Janeiro seria sempre o mesmo, só variando a sua afectação, quer ao período complementar do ano precedente, quer à execução orçamental do ano em curso. Assim, o excesso de financiamento afecto à execução orçamental de 1997, é integral – e, na prática, imediatamente – utilizado no financiamento das necessidades da execução orçamental de 1998, como o seria se tivesse sido, de início, afecto a esta execução orçamental. Simplesmente, neste caso e como se referiu, se se tivesse tomado a decisão – em Janeiro de 1998 – de afectar à execução orçamental de 1997 apenas 19,7 milhões de contos do financiamento obtido nesse mês, e se se viesse a verificar mais tarde – no fecho da Conta – que as necessidades de financiamento tinham sido superiores ao então previsto, ter-se-ia incorrido numa ilegalidade, seguramente muito mais grave do que um nível de eficácia sub-óptimo".

A afirmação de que o excesso do valor das emissões sobre as necessidades de financiamento que visavam cobrir, estava em aparente contradição com os objectivos pretendidos com a criação do "período complementar" para as receitas, no tocante à emissão de dívida pública, foi feita no pressuposto de que tal período se destinaria a permitir o ajustamento das emissões às necessidades efectivas, tendo em conta os pagamentos a efectuar no "período complementar" para as despesas, por forma a minimizar os custos inerentes a emissões excessivas.

Esta interpretação, constante do projecto de Parecer sobre a CGE/96[8], remetido ao IGCP para audição, foi partilhada por aquele Instituto, que nas observações então feitas, afirmou que:

"O período complementar de financiamento foi criado precisamente com a intenção de evitar que o Estado tivesse que antecipar, até ao final do ano civil correspondente ao exercício orçamental, a totalidade dos financiamentos necessários para satisfazer as necessidades de despesa pública que apenas se efectiva no ano subsequente, no período complementar de despesa. Essa antecipação de financiamentos, não só "inflacionava" o stock da dívida em 31 de Dezembro, como originava custos financeiros para o Estado, que poderiam (e deveriam) ser evitáveis"[9].

Do que precede, resulta que a finalidade do "período complementar" para a emissão de dívida pública seria o ajustamento da emissão de dívida pública às necessidades efectivas de financiamento, mas apenas no referente ao apuramento das despesas cujo pagamento

[8] Cfr. Parecer sobre a CGE/96, Capítulo VII – Dívida pública; ponto 7.4 – Aplicação do produto dos empréstimos, pág.358.

[9] Cfr. Parecer sobre a CGE/96, Volume III, Anexos, pág. 306.

ocorreria no respectivo "período complementar", e não ao valor global das necessidades de financiamento.

Como salienta o Instituto de Gestão do Crédito Público nas suas observações, o montante exacto das necessidades de financiamento só é conhecido "a posteriori". Com efeito, o montante das necessidades globais de financiamento apenas é conhecido quando do encerramento da Conta pela Direcção-Geral do Orçamento, e tal encerramento, ao menos nos anos mais recentes, apenas tem tido lugar no quarto trimestre, por dificuldades de apuramento da receita efectiva, pelo que a possibilidade de emitir dívida no início do ano subsequente ao exercício orçamental, ao abrigo da respectiva lei do orçamento, seria irrelevante caso o objectivo fosse o ajustamento entre o valor das emissões e tais necessidades.

Todavia, nas observações agora feitas, o Instituto de Gestão do Crédito Público altera a sua posição, ignorando o "período complementar" para pagamento de despesas, e apresenta o "cenário de incerteza" sobre o valor exacto das necessidades globais de financiamento como justificação para o excesso das emissões do "período complementar" relativamente a tais necessidades.

Deste modo, as observações do IGCP vêm recolocar a questão da real finalidade da criação de um "período complementar" para a emissão de dívida pública, através do art.º 7.º da Lei do Orçamento para 1996, e clarificada pelo art.º 9.º da Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro, "Regime geral de emissão e gestão da dívida pública".

Relativamente a esta questão apenas se retira das considerações do IGCP que o recurso ao "período complementar", não tendo consequências em termos de custos, permitiu evitar o risco de "sobre-dimensionamento" do *stock* da dívida pública no final do ano, sendo o valor desse momento o relevante para as avaliações e comparações internacionais.

O Tribunal, embora sensível à nova argumentação apresentada pelo IGCP, reserva-se aprofundar a questão em Pareceres futuros.

Sobre esta questão, importa salientar, contudo, que, como se referiu no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1996, as emissões no "período complementar" têm consequências ao nível da clareza e transparência das contas públicas. Com efeito, a imputação a determinado ano, para financiamento da execução orçamental, do produto de empréstimos emitidos no ano seguinte, origina, inevitavelmente, divergências entre o valor das emissões efectuadas no próprio ano e o montante total do produto de empréstimos afecto à cobertura das necessidades de financiamento, através da "puxada" a receita do Estado; entre estas receitas e as verbas entradas nos cofres do Tesouro até ao final do ano, provenientes da emissão de dívida nesse período; e suscita igualmente problemas, para os quais ainda não se encontrou solução satisfatória, no respeitante à contabilização das verbas provenientes do produto das emissões em causa nas contas do Tesouro.

Retomando a análise da aplicação do produto das emissões de "OT – médio prazo" e "OTRV", que é efectuada conjuntamente, dado não ter sido possível obter junto da Direcção-Geral do Tesouro e do Instituto de Gestão do Crédito Público elementos que permitissem

discriminar as aplicações do produto de cada um destes empréstimos, contabilizadas na mesma conta de operações de tesouraria, verificou-se que, em temos globais, o produto destes empréstimos foi aplicado da seguinte forma:

(em milhões de contos)

• Financiamento genérico de despesas orçamentais	1.306,161
• Por operações de tesouraria – financiamento de assunção de passivos e regularizações diversas (operações autorizadas em 1997)	41,995
	1.348,156

No respeitante às aplicações efectuadas para pagamento de encargos decorrentes da assunção de passivos e regularizações diversas, é de referir que a Lei do Orçamento para 1997, no seu art.º 61.º – "Aquisição de activos e assunção de passivos", autorizou o Governo, através do Ministro das Finanças, com a faculdade de delegar, a:

a) Adquirir créditos e assumir passivos de sociedades anónimas de capitais públicos e participadas, de empresas públicas e de estabelecimentos fabris das Forças Armadas no contexto de planos estratégicos de reestruturação e saneamento financeiro e de processos de extinção;

b) Assumir os passivos do Grémio dos Armadores de Pesca de Arrasto e da Fábrica-Escola Irmãos Stephens, SA, independentemente da conclusão dos respectivos processos de liquidação e extinção.

Pela Lei n.º 130-C/97, de 31 de Dezembro, foi aditada a este artigo uma nova alínea com a seguinte redacção:

(...)

c) A assumir passivos da Região Autónoma da Madeira vencidos e a vencer em 1997, até ao limite de 10,5 milhões de contos.

Por sua vez o art.º 62.º, "Regularizações", autorizou o Governo, através do Ministro das Finanças, também com a faculdade de delegar, a regularizar responsabilidades decorrentes de situações do passado, designadamente as seguintes:

a) Execução de contratos de garantia ou de outras obrigações assumidas por serviços e organismos dotados de autonomia administrativa e financeira extintos ou a extinguir em 1997;

b) Responsabilidades decorrentes do processo de descolonização em 1975 e anos subsequentes;

c) Responsabilidades decorrentes do recálculo dos valores definitivos das empresas nacionalizadas, nos termos do Decreto-Lei n.º 332/91, de 6 Setembro, bem como da determinação de indemnizações definitivas devidas por nacionalizações na zona da reforma agrária, respeitante a juros de anos anteriores, e da celebração de convenções de arbitragem ao abrigo do Decreto-Lei n.º 324/88, de 23 de Setembro.

Para financiamento das operações atrás descritas, o art.º 72.º da Lei do Orçamento, autorizou o Governo a aumentar o endividamento líquido global directo para além do que é indicado no art.º 71.º – "Financiamento do Orçamento do Estado", até ao limite de 180 milhões de contos, acrescido do montante não utilizado da autorização concedida pelo art.º 62.º da Lei do Orçamento para 1996.

No quadro seguinte apresenta-se uma síntese das operações autorizadas em 1997 ao abrigo das disposições legais invocadas, procedendo-se depois à sua análise e apreciação.

(em contos)

Entidades/Situações	Montante	Entidades credoras
Assunção de passivos – Art.º 61.º		
Alínea a):		
TAP – Air Portugal, SA.	40 000 000	Instituições de crédito
CTM/CNN – PORTMAR – Indemnizações	7 062	Trabalhadores abrangidos por processo de despedimento colectivo
CRCB – Companhias Reunidas de Congelados e Bacalhau, SA – Pagamento antecipado de um empréstimo avalizado pelo Estado	1 550 521	Sindicato bancário liderado pelo BNU
Alínea b):		
FEIS – Fábrica-Escola Irmãos Stephens, SA - Assunção de dívidas decorrentes da liquidação da FEIS	437 514	IEFP, IAPMEI, BNU, Securitas, SA
Alínea c)		
Região Autónoma da Madeira (RAM)	10 387 264	Banco de Portugal; Consórcio bancário
Regularizações de responsabilidades decorrentes de situações do passado – Art.º 62.º		
Alínea a):		
Ex-Fundo de Fomento de Habitação – FFH - Recálculo de dívida transmitida	26 156	Caixa Geral de Depósitos
Alínea b):		
Encargos de descolonização – Reembolso de pagamentos a pensionistas do ex-Banco de Angola	559 891	Banco Mello Comercial, SA
Total	**52 968 408**	

De referir que, do valor total do quadro apenas foram efectivamente regularizadas em 1997 operações no valor de 52,382 milhões de contos. Aquele valor representa o montante das assunções e regularizações autorizadas no ano, apenas se tendo concretizado no início de 1998 as regularizações autorizadas ao abrigo do art.º 62.º da Lei do Orçamento, no montante de 586.047 contos.

Do referido montante de 52,382 milhões de contos, 10,387 milhões de contos referentes a encargos decorrentes da assunção de passivos da Região Autónoma da Madeira foram pagos pelo Instituto de Gestão do Crédito Público, por via orçamental, utilizando a dotação para amortização de dívida pública inscrita no Cap.º 07 – Encargos da dívida pública, do orçamento do Ministério das Finanças.

Os restantes 41,995 milhões de contos, bem como 8,494 milhões de contos respeitantes a operações autorizadas em 1996, foram pagos, ilegalmente, por operações de tesouraria, com violação do art.º 108.º da CRP, o art.º 18.º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado e o art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 332/90, de 29 de Outubro.

Deste procedimento resultou a subavaliação das despesas efectuadas no ano, e do défice orçamental, no valor total dos pagamentos efectuados, 50,489 milhões de contos (= 41,995 + 8,494).

Ouvida sobre esta questão, as observações da Direcção-Geral do Tesouro são de teor idêntico às que tem vindo a fazer desde há vários anos[10]:

> *"...reafirma-se, quanto à matéria, que a cobertura financeira das operações de assunção de passivos e de regularização de situações do passado estava legalmente autorizada, através de disposição específica expressamente consagrada na Lei n.º 52-C/96, de 27 de Dezembro, Lei que aprovou o Orçamento do Estado para 1997.*
>
> *...o Governo, nos termos do art.º 72.º da Lei do Orçamento do Estado para 1997 estava legalmente autorizado a emitir dívida pública para fazer face ao financiamento das operações de aquisição de créditos, assunção de passivos e regularizações de situações do passado.*
>
> *Nessa conformidade, e em observância do regime estabelecido na Lei do Orçamento do Estado, os pagamentos foram efectuados mediante a utilização do produto dos empréstimos, cuja emissão fora legalmente autorizada para essa finalidade.*
>
> *Nesse contexto, afigura-se que deveriam ser suprimidas as referências a ilegalidade e violação da lei.*
>
> *(...)*
>
> *Relativamente à menção àcerca dos pagamentos por operações de tesouraria, assinala-se que a dívida pública emitida teve necessariamente de ser contabilizada em adequada rubrica de operações de tesouraria e que os pagamentos em causa, dada a sua cobertura financeira, tiveram de ser processados através dessa rubrica.*
>
> *Contudo, tal procedimento não obsta a que se verifique um impacte sobre as despesas e, consequentemente, sobre o défice, traduzido num aumento das despesas dos anos posteriores, em resultado do pagamento do serviço da dívida pública emitida.*
>
> *(...)".*

Sobre estas considerações há que referir o seguinte:

[10] Com excepção apenas da sua resposta ao Parecer sobre a CGE/96, em que procurou defender que, dada a especificidade destas operações, o regime legal aplicável não seria o definido na Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, mas o consagrado na respectiva Lei do Orçamento.

Os pagamentos em causa foram processados por operações de tesouraria não devido à sua cobertura financeira mas, tão somente, por não terem sido inscritas, como deveriam, no Orçamento do Estado, consubstanciado nos mapas orçamentais a que se refere o art.º 12.º, n.º 1, da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, as dotações necessárias para fazer face a estes encargos. Foi este, aliás, o procedimento adoptado relativamente às despesas com a assunção de passivos da Região Autónoma da Madeira pagas pelo IGCP. Sobre a ilegalidade do pagamento de despesas públicas por operações de tesouraria remete-se, de novo, para o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 267/88, de 29.11, designadamente os seus Capítulos V e VI, publicado no DR, I Série, de 21.12.88.

Os reflexos em défices orçamentais futuros decorrentes do pagamento dos encargos com os juros da dívida emitida, ocorreriam, de igual forma, se os encargos em causa tivessem sido processados, como deveriam, por via orçamental, pois estas despesas teriam igualmente de ser financiadas com o produto dos empréstimos emitidos - convertidos em receita orçamental, "Passivos financeiros" –, em nada contribuindo, portanto, para "compensar" a subavaliação do défice de 1997.

Salienta-se que, com excepção do argumento, insustentável, apresentado sobre esta questão no Parecer relativo à Conta do ano transacto, a DGT, mais uma vez, não contesta a violação da CRP e da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado.

1 – Assunção de passivos de sociedades anónimas de capitais públicos e participadas e de empresas públicas

1.1 – TAP – Air Portugal, SA

O "Plano Estratégico e de Saneamento Económico-Financeiro" da TAP, "PESEF", prevê a assunção pelo Estado de passivos da empresa, em 1997, até ao limite de 40 milhões de contos.

A concessão de auxílios estatais para saneamento financeiro da TAP, consignados no referido Plano, destinavam-se a ser aplicados no período compreendido entre 1994 e 1997, sob a forma de aumento do capital social no valor de 180 milhões de contos, a realizar ao longo dos quatro anos (50 milhões de contos em 1994 e 1995 e 40 milhões em 1996 e 1997).

Nos termos do Direito Comunitário, a concretização da operação em causa carecia de aprovação do Plano Estratégico pela Comunidade Europeia, a qual foi concedida em 6 de Julho de 1994.

Todavia, a aprovação dos apoios a conceder nos anos seguintes ficou condicionada à avaliação dos progressos alcançados pela empresa na prossecução dos objectivos estabelecidos no PESEF, tendo a quarta e última parcela, a conceder no ano em apreço, sido aprovada por deliberação da Comissão Europeia de 16.04.97.

Face a esta deliberação, e ao abrigo da alínea a) do art.º 61.º da Lei do Orçamento, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças (SETF), através de Despacho de 17.06.97, em

substituição do Ministro das Finanças nos termos do Despacho n.º 45/95-XIII, de 12.12[11], autorizou a assunção de passivos da TAP até ao referido limite de 40 milhões de contos, aprovando igualmente a minuta do respectivo contrato, a qual foi visada pelo Tribunal de Contas em 26.06.97 .

As operações objecto de assunção integraram os montantes de capital, e respectivos juros, dos empréstimos contraídos pela TAP a seguir discriminados:

a) Capital em dívida relativo a uma linha de crédito aberta junto do ABN AMRO Bank, em 08.05.97, no montante de 10 milhões de contos.

b) Capital em dívida relativo a uma linha de crédito aberta junto do Banco Totta & Açores, SA, em 09.07.96, no montante de 17 milhões de contos, que beneficiou de aval do Estado.

c) Capital em dívida relativo a uma linha de crédito contratada com um consórcio bancário, de que é Agente o Banque Indossuez, em 15.01.97, no montante de 9.304.782.366$00 (correspondente a USD 54.272.696,00).

d) Quintas semestralidades de dois contratos celebrados com um consórcio bancário de que era Agente o Crédit Lyonnais, em 22.12.94, no montante total de 2.439.518.041$00 (correspondente a USD 14.249.521,26), sendo 1.597.996.426$00 de capital e 841.521.615$00 de juros, ambos avalizados pelo Estado.

e) Prestações de juros, no montante total de 161.812.806$00, de dois contratos celebrados em 22.12.94 com um consórcio bancário de que era Agente o Crédit Lyonnais, que beneficiaram de aval do Estado.

f) Parte da quinta semestralidade referente a um contrato celebrado em 22.04.95 com um consórcio bancário de que era Agente o Banque Indossuez, no valor de 1.093.886.787$00, do qual 803.254.376$00 correspondiam ao capital em dívida e 290.632.411$00 a juros, por forma a perfazer o montante de 40 milhões de contos de passivos a assumir, que beneficiou igualmente de aval do Estado.

Para a liquidação destes encargos a Direcção-Geral do Tesouro procedeu à transferência daquelas importâncias para a TAP, por operações de tesouraria, utilizando o produto dos empréstimos emitidos ao abrigo do art.º 72.º da Lei do Orçamento.

Relativamente a outros encargos associados a estes empréstimos, o seu pagamento, nos termos do contrato de assunção, permaneceu a cargo da TAP.

De referir ainda que, no âmbito da reestruturação financeira da TAP, e em cumprimento das determinações constantes da referida deliberação da Comissão Europeia de 06.07.94, foi realizada em 09.12.97 a escritura de aumento do capital social em 180 milhões de contos, por incorporação de reservas e entradas em numerário.

[11] Através do qual o Ministro das Finanças determinou que, nas suas ausências e impedimentos, fosse o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças a assegurar a sua substituição.

1.2 – CTM/CNN - PORTMAR

Como se relatou nos Pareceres sobre as Contas Gerais do Estado de 1992, 1994 e 1995, o Estado pagou naqueles anos, nos termos do Despacho n.º 42/91 F-XII, de 21.11, do Secretário de Estado das Finanças, indemnizações no valor de cerca de 286 mil contos a trabalhadores das ex-CTM/CNN, extintas pelos Decretos-Leis n.º 137 e 138/85, de 03.05, que haviam ingressado na Portline, tendo sido posteriormente abrangidos por processos de despedimento colectivo.

Em 1997, no âmbito de um processo de despedimento colectivo na Portmar – Agência de Navegação, Ld.ª, empresa participada da Portline, por alegadas causas de ordem económica e financeira, a empresa remeteu ao Presidente da Comissão Liquidatária da CTM e CNN uma listagem de trabalhadores abrangidos por tal situação, oriundos igualmente das referidas empresas, que requereram ao Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças que lhes fosse aplicado o despacho acima mencionado.

Neste contexto, a Comissão Liquidatária da CTM/CNN procedeu ao cálculo das indemnizações a que tinham direito, resultando desse apuramento um montante total de 7.062.168$00, tendo o seu Presidente, por ofício de 04.07.97, considerando ser aplicável àqueles trabalhadores o referido Despacho do Secretário das Finanças n.º 42/91 F-XII, de 21.11, remetido ao Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças a relação dos trabalhadores a indemnizar e respectivos montantes.

Analisada a situação pelos Serviços da DGT, em Informação de 03.11.97, foi proposto o pagamento das indemnizações em causa através do mecanismo previsto no art.º 61.º da Lei do Orçamento. Pelo Despacho n.º 1697/97, de 06.11, o SETF exarou despacho favorável, colocando a questão à consideração do Ministro das Finanças, que, por despacho de 14.11.97, deu o seu acordo ao procedimento proposto, na sequência do que a DGT transferiu a referida importância de 7.062.168$00 para a Comissão Liquidatária, para pagamento das indemnizações, mediante saídas de fundos por operações de tesouraria com contrapartida no produto de empréstimos internos emitidos no ano.

1.3 – CRCB - Companhias Reunidas de Congelados de Bacalhau, SA

Na sequência da liquidação da Comissão Reguladora do Comércio de Bacalhau, o Decreto-Lei n.º 225/86, de 12.08, criou a empresa em epígrafe, com o Estado como único accionista, tendo por finalidade o comércio, importação e exportação de produtos de pesca.

Considerando o desenvolvimento registado nesta área ao nível da iniciativa privada, tornando dispensável que o Estado fosse proprietário de uma empresa no sector, a inadequação da estrutura operacional da CRCB a essa nova dinâmica e a dificuldade de rentabilizar os recursos colocados à disposição da Sociedade[12], o Decreto-Lei n.º 151-A/97, de 18.06, determinou a dissolução da empresa, dispondo o seu art.º 3.º, n.º 1, que os empréstimos

[12] De acordo com documentação consultada, até 31 de Maio de 1997 a empresa havia acumulado prejuízos da ordem dos 5,5 milhões de contos.

avalizados pelo Estado à CRCB, SA, fossem transmitidos para o Estado, com efeitos reportados a 31.05.97.

Estando ainda em curso o processo de aprovação do referido Decreto-Lei 151-A/97, e vencendo-se em 30.06 a 2.ª prestação de um empréstimo contraído junto de um sindicato bancário liderado pelo BNU, no montante de 2.150.000 contos, avalizado pelo Estado em 1995, a Direcção-Geral do Tesouro, em Informação de 09.06, solicitou orientação superior sobre uma proposta da empresa no sentido da liquidação pelo Estado, através da DGT, da totalidade do capital em dívida, e respectivos juros, no valor total de 1.550.521.096$00, sendo 1.505.000.000$00 de capital e 45.521.096$00 de juros.

Na referida Informação a DGT propunha que, caso a proposta da CRCB merecesse a concordância superior, o pagamento se efectuasse ao abrigo dos art.os 61.º alínea a) e 72.º, mediante a utilização do produto de empréstimos.

Tal pagamento foi autorizado pelo Despacho n.º 865/97 do SETF, de 17.06, em substituição do Ministro das Finanças, no pressuposto de que o decreto-lei de dissolução da empresa fosse publicado até à data do vencimento, e efectuado pela DGT em 02.07.97 por operações de tesouraria, nos termos propostos. Com vista à reclamação daquela importância no âmbito do processo de liquidação da empresa, foi remetida pela DGT ao Administrador Liquidatário da CRCB a respectiva certidão de dívida.

1.4 – FEIS – Fábrica-Escola Irmãos Stephens, SA

A Fábrica-Escola Irmãos Stephens (FEIS), fundada em 1769, na Marinha Grande, sob a designação de Real Fábrica de Vidros, foi constituída como empresa pública através do Decreto-Lei n.º 194/77, de 14 de Maio, apresentando desde então uma exploração fortemente deficitária, apenas sobrevivendo devido ao apoio do Estado através de subsídios e dotações de capital.

Deste modo, e considerando "...a notória falta de vocação do Estado para assegurar a gestão das empresas cuja actividade se desenvolve em sectores cuja laboração é tradicionalmente assegurada pela iniciativa privada, como é o caso da indústria vidreira" o Decreto-Lei n.º 98/91, de 2 de Março, transformou a empresa em sociedade anónima, com a designação de Fábrica-Escola Irmãos Stephens, SA, com vista à posterior alienação total das acções representativas do seu capital social, inteiramente detido pelo Estado.

Na prossecução deste objectivo, foram efectuadas diversas consultas junto de empresas e grupos económicos, nacionais e estrangeiros, com vista ao seu eventual interesse na aquisição da empresa, garantindo-se que a alienação seria precedida do saneamento financeiro da FEIS, as quais, porém, se revelaram infrutíferas.

Perante o agravamento da situação financeira da FEIS, foi decidido, por Deliberação do Conselho de Ministros de 14.05.92, o encerramento definitivo da empresa, com fundamento no seu "persistente desequilíbrio económico-financeiro estrutural".

Em Assembleia Geral da sociedade, realizada em 15 de Junho de 1992, foi deliberada a dissolução da FEIS, e nomeada uma Comissão Liquidatária incumbida, designadamente, de proceder à liquidação do passivo e realização do activo patrimonial da empresa, com ressalva para o património destinado à constituição do Museu do Vidro da Marinha Grande.

Pelo Despacho n.º 738/95-FIN, de 28 de Julho, do Secretário de Estado das Finanças foram aprovados o relatório final de liquidação e os documentos de prestação de contas relativos ao período de 15.06.92 a 31.12.94, apresentados pela Comissão Liquidatária.

Em Informação de 03.06.97 a Direcção-Geral do Tesouro fez o ponto da situação da regularização das dívidas da FEIS, propondo a sua liquidação nos termos dos art.os 61.º e 72.º da Lei do Orçamento, utilizando o produto dos empréstimos internos emitidos no ano com essa finalidade, com excepção de uma dívida à DGT no montante de 1,4 milhões de contos (valor reportado a 31.12.96), a regularizar após a transferência para o Estado do património da empresa.

Nos pontos seguintes procede-se à analise das dívidas da FEIS objecto de regularização em 1997.

a) IEFP – Instituto do Emprego e Formação Profissional

Por Despachos do Secretário de Estado do Emprego de 30.11.82 e 17.01.83, foram concedidos à FEIS dois empréstimos, sem juros, até ao montante total de 29.355 000$00, para pagamento de salários em atraso, tendo o total dos desembolsos totalizado 25.586.435$00, importância a ser reembolsada em 36 prestações mensais.

No entanto, apesar da concessão de várias prorrogações do prazo de reembolso, e a posterior fixação, por despacho de 10.04.87 do Ministro do Trabalho e da Segurança Social, de um novo plano de reembolso da dívida, nos termos do qual "o não pagamento de uma das prestações envolve o vencimento de todas as restantes e desencadeará o processo de cobrança coerciva de todos os montantes em dívida", a FEIS apenas amortizou 9.230.000$00, valor correspondente às treze primeiras prestações, ficando por liquidar 16.356.435$00.

Face a esta situação, e conforme previsto no referido despacho, foi instaurado pelo IEFP um processo de execução fiscal para cobrança de 30.425.208$00, valor correspondente ao capital em dívida, 16.356.435$00, acrescido de juros de mora vencidos até 26.10.94, no âmbito do qual foi efectuada, em Novembro de 1995, a penhora do conjunto de imóveis que constituem a denominada "Zona Histórica" da FEIS.

Todavia, em Informação de 02.02.96, a DGT, no sentido de evitar a venda dos bens penhorados, mandados afectar ao património do Estado por deliberação do Conselho de Ministros, propôs o pagamento da dívida da FEIS por operações de tesouraria, através do mecanismo previsto no art.º 61.º da Lei do Orçamento. Sobre esta Informação o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças exarou o Despacho n.º 268/96, de 5 de Fevereiro, concordando com o proposto e determinando que fosse solicitado o levantamento das

penhoras à Ministra para a Qualificação e o Emprego, que, por despacho de 19.03.96, exarado em parecer favorável do IEFP concordou com a suspensão do processo de execução fiscal até à liquidação da dívida.

Efectuado o apuramento do valor em dívida, que, em 31.12.96, totalizava 34.751.821$00, incluindo 18.395.386$00 de juros, a DGT solicitou ao IEFP a redução do valor dos juros, invocando um Despacho do Secretário de Estado Adjunto e das Finanças, n.º 85/94, de 25 de Janeiro, em que este referia as dificuldades na regularização das dívidas da FEIS a organismos públicos, tendo a Ministra para a Qualificação e o Emprego acedido à solicitação da DGT, concedendo o perdão da totalidade dos juros através de despacho de 17.05.97, exarado, igualmente, em parecer favorável do IEFP, fixando-se assim o valor a liquidar em 16.356.435$00.

b) IAPMEI - Instituto de Apoio ás Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento

Em 1985, 1986 e 1990 o IAPMEI concedeu à FEIS três empréstimos, nos valores de 88.950 contos, 3 mil contos e 15 mil contos, respectivamente.

Relativamente a estes empréstimos a FEIS não efectuou qualquer reembolso, daí resultando que, reportada a 31.12.96, a dívida ao IAPMEI ascendia a 234.121.701$00, correspondendo 106.950.000$00 ao capital mutuado e 127.171.701$00 a juros de mora.

No âmbito do processo de regularização das dívidas da FEIS, a DGT invocou igualmente o Despacho n.º 85/94, de 25 de Janeiro, do Secretário de Estado Adjunto e das Finanças, para solicitar a redução dos juros, tendo o IAPMEI, tal como o IEFP, prescindido da totalidade dos juros.

c) Banco Nacional Ultramarino (BNU)

Com vista ao saneamento económico-financeiro da FEIS, foi celebrado, em 05.05.81, um protocolo financeiro com um consórcio bancário liderado pelo BNU, para consolidação dos créditos detidos por aqueles bancos em 31.05.80, a liquidar através da emissão de um empréstimo obrigacionista.

No âmbito desse acordo, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 146/78, de 19 de Junho, foi autorizada pela Portaria n.º 584/81, de 10 de Julho, dos Ministros das Finanças e do Plano e da Indústria e Energia, a emissão de obrigações de saneamento financeiro no valor de 133.500 contos para pagamento do valor em dívida, que beneficiaram da garantia do Estado.

Posteriormente, nos termos do n.º 3 da referida Portaria, foram autorizadas novas emissões de obrigações para amortização de capital e pagamento de juros dos títulos emitidos inicialmente.

Contudo, face ao incumprimento dos respectivos planos de reembolso, a dívida respectiva, reportada a 31.12.96, segundo comunicação do BNU, que conduziu este processo, era de 444.555.239$20, distribuídos da seguinte forma:

- Capital 197.800.000$00
- Juros vencidos 113 391.796$30
- Juros de mora 134.363.442$90

No seguimento de negociações com o BNU este veio a abdicar dos juros de mora, reduzindo-se assim o montante da dívida a regularizar para 311.191.796$30.

d) Securitas, SA

Para vigilância das suas instalações a FEIS celebrou um contrato com a Securitas nos termos do qual se comprometeu a satisfazer trimestral e adiantadamente o preço dos respectivos serviços.

Encontrando-se em falta o pagamento de duas facturas datadas de 30 de Janeiro e 8 de Maio de 1991, foi movida pela Securitas uma acção judicial contra a FEIS que, por sentença de 12.10.95, foi condenada ao pagamento da quantia em dívida, 501.678$00, acrescida de juros à taxa legal de 15%, contados a partir da data de vencimento das facturas.

Nestes termos, a importância a liquidar à Securitas, reportada a 31.12.96, totalizava 954.604$00, incluindo 452.926$00 de juros, tendo a DGT, como nas situações anteriores, solicitado a redução do valor dos juros, na sequência do que aquela empresa acedeu em reduzir para 70% o montante dos juros em dívida, do que resultou um valor a regularizar de 818.726$00.

Por despachos do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças de 05.06.97, exarado na Informação da DGT de 03.06.97, e do Ministro das Finanças, de 25.06.97, foi autorizada a regularização das dívidas analisadas nos termos previstos na alínea b) do art.º 61.º da Lei do Orçamento, por operações de tesouraria, com contrapartida no produto de empréstimos. O montante assim regularizado totalizou 437.514.007$00, distribuídos da seguinte forma:

Entidade	Montante
Instituto do Emprego e Formação Profissional [(a)]	18 553 485$00
Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento	106 950 000$00
Banco Nacional Ultramarino	311 191 796$00
Securitas – Serviços e Tecnologia de Segurança, SA	818 726$00
Total	**437 514 007$00**

a) Inclui custas do processo de execução fiscal no valor de 2 197.050$00.

1.5 – Região Autónoma da Madeira

Como se referiu anteriormente, o art.º 2.º da Lei n.º 130-B/97, de 31 de Dezembro, "Alteração à Lei n.º 52-C/96, de 27 de Dezembro (Orçamento do Estado para 1997)", aditou uma nova alínea ao art.º 61.º – "Aquisição de activos e assunção de passivos" da Lei do Orçamento, autorizando o Governo a assumir passivos da Região Autónoma da Madeira vencidos e a vencer em 1997, até ao limite máximo de 10,5 milhões de contos.

Ao abrigo desta norma o Ministro das Finanças, por despacho de 31.12.97, exarado num Memorando da mesma data do Presidente do Conselho Directivo do Instituto de Gestão do Crédito Público autorizou a assunção de passivos da RAM no valor de 10.387.264 contos.

Os passivos assumidos compreendiam uma dívida ao Banco de Portugal no valor de 6.999.561 contos e dívidas a diversos bancos relativas a um empréstimo obrigacionista colocado através de um consórcio bancário, no valor total de 3.387.703 contos.

Relativamente a estas dívidas, a relação de passivos a assumir enviada pela RAM, incluía juros no valor de 595.127.251$00, que no Memorando acima referido se considerou não deverem ser considerados neste processo, salientando-se, designadamente, que a comparticipação nos encargos com juros da RAM se encontrava prevista no art.º 12.º da Lei do Orçamento, que estabelecia expressamente que essa comparticipação seria de 50%.

Esta posição mereceu total concordância do Ministro das Finanças, expressa no despacho acima mencionado, pelo que os pagamentos efectuados se limitaram ao capital em dívida.

Relativamente a esta operação é de salientar que, contrariamente a todas as outras, realizadas ao abrigo dos art.^{os} 61.º e 62.º da Lei do Orçamento, cujos encargos foram liquidados, ilegalmente, por operações de tesouraria, os respectivos encargos foram pagos pelo Instituto de Gestão do Crédito Público, regularmente, por via orçamental, através da dotação inscrita no orçamento do Ministério das Finanças no Cap.º 07 – Encargos da dívida pública; Div. 02 – Instituto de Gestão do Crédito Público; Subdiv. 01 – Amortizável interna; Cl. Ec. 10.01.06 – Amortização da dívida/Títulos a médio e longo prazos/Outros sectores.

2 – Regularização de responsabilidades decorrentes de situações do passado

2.1 – Ex-Fundo de Fomento da Habitação (FFH)

Nos termos do art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 410/87, de 31 de Dezembro, foram transferidos para a CGD, a título de dação em cumprimento de parte da dívida do ex-FFH à CGD, os créditos que aquele Fundo detinha sobre diversos Municípios, resultantes de empréstimos concedidos ao abrigo dos Decretos-Leis n.^{os} 658/74, de 23 de Novembro, e 817/76, de 11 de Novembro, e do Despacho Conjunto A-218/84-IX, de 20 de Setembro .

De acordo com o art.º 8.º, n.º 1, do referido DL 410/87, competia à Comissão Liquidatária do ex-FFH, o apuramento dos saldos em dívida de todos os empréstimos concedidos, reportados a de 1 de Janeiro de 1988.

O valor dos referidos saldos apurado por aquela Comissão cifrou-se em 8.685.877.558$00, englobando capital e juros – calculados estes através da aplicação da taxas praticada pela CGD para as operações activas -, montante que compreendia a dívida dos 94 Municípios envolvidos, e que, como previsto, foi totalmente transferido para a CGD, reduzindo em igual valor a dívida do ex-FFH para com a CGD, assumida pelo Estado no âmbito do processo de extinção daquele organismo.

Todavia, através de Memorando de 27.09.90, a CGD deu conta de dificuldades surgidas no processo de cobrança daqueles créditos junto de alguns Municípios.

De facto, e embora a maioria dos Municípios envolvidos (70 dos 94) tivessem regularizado incondicionalmente a respectiva dívida, os restantes contestaram os montantes apurados, por discordarem das taxas de juro utilizadas pela Comissão Liquidatária, e destes apenas 7 a regularizaram, ainda que condicionalmente.

De entre os Municípios que não aceitaram a forma de cálculo dos juros pela Comissão Liquidatária, a Câmara Municipal de Condeixa-a-Nova interpôs uma acção no Tribunal Administrativo do Círculo de Coimbra, requerendo a revisão das taxas de juro aplicadas ao saldo em dívida de dois empréstimos contraídos em 1979 e 1982 junto do ex-Fundo de Fomento de Habitação, cujo valor havia sido transferido para a Caixa Geral de Depósitos (CGD) em 1 de Janeiro de 1988.

Tal pretensão foi satisfeita por sentença do de 16 de Março de 1990, que ordenou a redução das taxas de juro para as taxas supletivas legais, decidindo que:

"... o débito do Município de Condeixa-a-Nova e actualmente à Caixa Geral de Depósitos é o que resulta do capital mutuado em débito respectivamente em 30.06.81 para o empréstimo de 17.718.000$00 e em 31.12.82 para o de 36.600.000$00, acrescido de juros à taxa anual de 15% até 18.05.83, de 23% a partir desta data e até 24.04.87, e de 15% a partir desta data não havendo lugar ao pagamento de juros sobre juros".

Face a esta sentença, foram reformulados os cálculos para apuramento da dívida, do que resultou uma redução relativamente ao montante inicialmente apurado pela Comissão Liquidatária no valor de 11.523.317$00.

Uma vez que, nos termos do n.º 2 do art.º 3.º e do art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 410/87, é da responsabilidade do Estado, através da Direcção Geral do Tesouro, o pagamento de todas as verbas não cobradas aos Municípios, em Informação de 11.04.97 os Serviços daquela Direcção-Geral elaboraram uma Informação sobre a matéria em causa, propondo o pagamento do remanescente referido, acrescido dos juros devidos até à data do pagamento, ao abrigo da al. a) do art.º 62.º da Lei do Orçamento para 1997, com utilização do produto de empréstimos internos emitidos para essa finalidade.

Esta proposta mereceu despachos favoráveis do SETF, de 18.08.97, e do Ministro das Finanças, de 20.11.97, tendo a DGT, já em Janeiro de 1998, efectuado o pagamento à CGD de 26.155.957$00, compreendendo 11.523.317$00 de capital e 14.632.640$00 de juros.

Por último importa sublinhar que, de acordo com a informação disponível, o contencioso aberto com os outros Municípios contestantes não tinha sido encerrado até 31 de Dezembro de 1997, pelo que o processo poderá vir a gerar, no futuro, eventuais encargos da mesma natureza.

2.2 – Encargos de descolonização

Nos termos do Despacho Normativo n.º 185/79, de 20 de Junho, o Ministério das Finanças assumiu os encargos com o pagamento das pensões de reforma e de sobrevivência a favor dos empregados, e seus familiares, do ex-Banco de Angola.

Em execução daquele diploma, a Direcção Geral do Tesouro, entre 1993 e 1995, reembolsou a União de Bancos Portugueses (UBP), sucessora legal do ex-Banco de Angola, dos encargos suportados com as referidas prestações, tendo despendido com as mesmas, nos anos de 1993, 1994 e 1995 (até final do 3.º trimestre), o montante de 2.695.271 contos, operações analisadas nos Pareceres sobre as respectivas Contas Gerais do Estado.

O mencionado despacho, no seu n.º 4, cometia às Secretarias de Estado do Orçamento e dos Assuntos Sociais o estudo da modalidade de transferência destes encargos para o Ministério dos Assuntos Sociais, a partir de 1980, com o adequado reforço do respectivo orçamento.

No entanto, só em finais de 1995 foi publicado o Decreto-Lei n.º 288/95, de 30 de Outubro, extinguindo a Caixa de Previdência dos Empregados Bancários de Angola (CPEBA), não sendo claro, todavia, no respeitante à transferência dos encargos em causa para o Centro Nacional de Pensões (CNP).

Assim, face às dúvidas suscitadas relativamente à interpretação daquele diploma, a partir de finais de 1995 a Direcção-Geral do Tesouro decidiu suspender os pagamentos que vinha processando à UBP, não obstante os continuados pedidos de reembolso por parte daquela entidade bancária.

Com efeito, a União de Bancos Portugueses sustentava que a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 288/95, em nada havia alterado os procedimentos relativamente aos pensionistas do ex-Banco de Angola, posição igualmente partilhada pelo CNP em ofício de 11.03.96.

No mesmo sentido se veio a pronunciar o Gabinete de Apoio Jurídico da Direcção Geral do Tesouro, através de Parecer de 21 de Fevereiro de 1997, no qual se concluiu não ter o DL 288/95 concretizado o estipulado no n.º 4 do Despacho Normativo n.º 185/79, dado não ter operado a transferência dos aludidos encargos para o CNP.

Em consequência, o pagamento das pensões de reforma e de sobrevivência a favor de empregados ou familiares do ex-Banco de Angola suportados, entretanto, pelo Banco Mello Comercial, SA (BMC), em virtude de, em processo de reprivatização, ter adquirido a UBP, teriam de continuar a ser assumidos pelo Ministério das Finanças, tal como determinado pelo Despacho Normativo n.º 185/79.

Na sequência de análise circunstanciada da operação em apreço em Informação da Direcção-Geral do Tesouro, de 11 de Dezembro, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, através do Despacho n.º 2006, de 22.12.97, determinou o reembolso ao BMC, ao abrigo da alínea b) do art.º 62.º da Lei do Orçamento, até ao montante de 500.000 contos, sujeito a confirmação por aquele banco.

Em aditamento à referida Informação de 11 de Dezembro, a DGT elaborou nova Informação, em 26 de Dezembro, em que fez o apuramento dos valores a reembolsar no período de Outubro de 1995 a Junho de 1997, no montante de 559.891.137$00, calculado com base em mapas enviados pelo BMC, desagregados por mês e por natureza de encargos, dos quais foram considerados, exclusivamente, os montantes relativos a pensões de reforma e sobrevivência, como previsto no Despacho Normativo citado.
Pelo Despacho n.º 2.033/97-SETF, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, confirmou o entendimento expresso no Despacho acima referido, considerando que se deveria proceder de imediato ao reembolso da importância apurada pelos Serviços da DGT ao BMC, e colocando o assunto à consideração do Ministro das Finanças, que, pelo Despacho n.º 1.705/97, de 31 de Dezembro, exarado no Despacho do SETF, deu o seu inteiro acordo à posição assumida por este.

Em 14.01.98 a DGT procedeu à liquidação daquela importância, utilizando o produto de empréstimos internos emitidos ao abrigo do art.º 72.º da Lei do Orçamento para 1997.

3 – Pagamentos efectuados em 1997 com base em autorizações concedidas em 1996

Como se referiu no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1996, uma parte dos encargos decorrentes de assunções de passivos e regularizações diversas autorizadas naquele ano, apenas foram efectivamente regularizadas mediante pagamentos efectuados no início do ano em apreço.

Em termos líquidos os pagamentos efectuados totalizaram 8.493.852.921$00, e destinaram-se às regularizações constantes do quadro seguinte:

(em contos)

Entidades/Situações	Montante	Entidades credoras
Assunções de passivos:		
Fundação S. Carlos	331 537 869$00	Vários, BPA
Fundação Ricardo Espirito Santo Silva	375 000 000$00	Banco Espirito Santo
Régie Cooperativa Sinfonia – Cooperativa de Interesse Público de Responsabilidade Limitada	151 445 536$00	Instituições de crédito, fornecedores
Regularizações:		
Encargos com prestações a beneficiários da Previdência das ex-colónias	3 663 393 000$00	IGFSS
Obrigações assumidas em anos anteriores relativamente ao porte pago	3 972 649 962$00	CTT
Responsabilidades relativas a encargos com a saúde da Polícia de Segurança Pública	58 596$00	Fornecedores
Soma	**8 494 084 963$00**	
A deduzir [(a)]	232 042$00	
Total	**8 493 852 921$00**	

(a) Respeitante à rejeição de uma transferência interbancária bancária para a GNR, apenas contabilizada no ano em apreço.

7.4.2 – Aplicação do produto dos empréstimos externos

Na ordem externa acentuou-se a tendência para o recurso ao mercado internacional de capitais, através da contratação de empréstimos junto de sindicatos bancários.

Foram ainda contratados novos empréstimos junto do BEI, para financiamento parcial de projectos relacionados o melhoramento da rede rodoviária nacional, os quais, porém, não tiveram utilizações no decurso do ano.

No entanto, procedeu-se à utilização de empréstimos contraídos em anos anteriores junto do BEI e do BIRD, para financiamento de programas ou projectos integrados no PIDDAC.
No quadro seguinte, apresenta-se em síntese, o produto e respectiva aplicação, dos empréstimos externos contraídos em 1997.e anos anteriores:

Mutuantes/ /Empréstimos	Saldo do ano económico de 1996	Produto das emissões/utilizações (LO/97)			Aplicações			Saldo para o ano económico de 1998
		Em 1997 (1)	No período comple-mentar (2)	Total (1+2)	Despesas orçamentais		Total (3+4)	
					Projectos PIDDAC (3)	Orçamento de funcionamento (4)		
Contraídos em 1997:								
BEI	-	-	-	-	-	-		-
Sind. Bancários	-	608,515	-	608,515	-	608,515	608,515	-
Subtotais	**-**	**608,515**	**-**	**608,515**	**-**	**608,515**	**608,515**	**-**
Contraídos em anos anteriores:								
BEI	-	34,906	-	34,906	34,906	-	34,906	-
BIRD	-	0,487	-	0,487	0,487	-	0,487	-
Subtotais	**-**	**35,393**	**-**	**35,393**	**35,393**	**-**	**35,393**	**-**
Totais	**-**	**643,908**	**-**	**643,908**	**35,393**	**608,515**	**643,908**	**-**

7.4.2.1 – Sindicatos bancários

Em 1997 foram contraídos diversos empréstimos junto de sindicatos bancários para a cobertura de despesas orçamentais.

Para além de terem prosseguido as emissões de "Medium Term Notes" e, no curto prazo, de "Euro-Commercial Paper", efectuaram-se emissões nos mercados francês, italiano, holandês, e, pela primeira vez, no mercado espanhol.

O respectivo produto ascendeu a 608,515 milhões de contos, valor que integra o montante de 643,908 milhões de contos apresentado na rubrica "Empréstimos externos – 1997" do mapa

V-1, o que representa um importante aumento em relação ao ano anterior, em que o produto destes empréstimos foi de 441,387 milhões de contos.

No quadro seguinte discriminam-se os valores destas emissões, identificadas como no mapa V-2 – "Movimento da dívida pública efectiva a cargo do IGCP", pela data do contrato e respectivo código.

Data do contrato	Montantes	
	Contratuais (un: milhões)	Emissões (em milhões de contos)
03.04.97 (551)	FRF 3 000	89,475
30.09.97 (552)	ITL 700 000	72,898
12.11.97 (553)	DEM 200	20,425
18.11.97 (557)	NLG 1 000	90,533
27.11.97 (558)	ESP 12 000	14,501
Vários (a) (526)	USD 2 000	86,842
Vários (b) (539)	USD 2 000	233,841
	Total	**608,515**

(a) Cinco emissões no âmbito do programa "Medium term notes" contratado em 1994, com um limite equivalente a USD 2.000 milhões, aumentado em 1997 para USD 4.000 milhões como referido no ponto 7.2 – Dívida externa.

(b) Trinta e uma emissões de curto prazo no âmbito do programa "Euro Commercial Paper" contratado em 1995, por tempo indeterminado, também com um limite de USD 2.000 milhões.

7.4.2.2 – Banco Europeu de Investimento (BEI)

Em 1997 foram contratados junto desta instituição três empréstimos no valor global de 57 milhões de contos, para financiamento de projectos destinados à construção e melhoramento da rede rodoviária nacional que, no entanto, não foram objecto de qualquer utilização no decurso do ano.

Relativamente aos empréstimos contraídos em anos anteriores que permaneciam com saldos por utilizar, quatro encontravam-se em fase de utilização, verificando-se, relativamente a um deles, ter sido aplicado na totalidade o montante disponível no início do ano.

No mapa seguinte apresentam-se os principais elementos relativos a estes empréstimos, identificados, como no Mapa V-2, pela designação dos programas ou projectos que se destinam a financiar, e pelo respectivo número de código, indicando-se, relativamente a cada empréstimo,

o montante desembolsado pelo BEI no decurso do ano para financiamento dos respectivos projectos.

Projecto/ /Data do contrato	Montante contratual (mil contos)	Executor do projecto	Finalidade	Grau de utilização em 31.12.96 (%)	Despesas com a execução dos projectos/ /desembolsos do BEI	Grau de utilização em 31.12.97 (%)
Estradas V (524) 19.05.94	15 000	JAE	Financiamento parcial do projecto designado "Programa Estradas V"- - reabilitação do reves-timento de estradas e construção de lanços de estrada	36,1	4 732 386 761$00	67,7
Estradas XII (538) 07.09.95	5 000	JAE	Financiamento parcial do projecto designado "JAE – Estradas XII" - - construção de onze lanços de estrada	65,9	6 815 375 753$00	100,0
Estradas VI (541) 18.12.95	15 000	JAE	Financiamento parcial do projecto designado "JAE – Programa Estradas VI" - reabi-litação de estradas exis-tentes e construção de lanços de estrada	0,0	2 126 721 597$00	14,2
Estradas XIII (548) 28.10.96	25 000	JAE	Financiamento parcial do projecto designado "JAE – Estradas XII" - - construção de seis lanços de estrada	0,0	21 231 794 047$00	84,8
					34.906.278.158$00	

Tal como em relação aos empréstimos contraídos junto de sindicatos bancários, também as utilizações dos empréstimos do BEI registaram um aumento significativo relativamente a 1996, em que o valor correspondente foi de 24,881 milhões de contos.

Relativamente ao empréstimo para financiamento do projecto "JAE – Projecto Estradas XII", os desembolsos efectuados pelo BEI excederam o montante contratual em 47.771.330$00, importância que a Direcção-Geral do Tesouro transferiu da conta de operações de tesouraria "Empréstimos externos – 1997" para a conta "Diferenças de câmbio a liquidar".

Desta forma, uma vez que o valor inscrito em emissões/utilizações no Mapa V-2 – "Movimento da dívida pública efectiva a cargo do IGCP", não foi objecto de qualquer dedução, o montante total dos desembolsos indicado no quadro anterior, 34,906 milhões de contos, é inferior na referida importância de 47.771.330$00 ao valor correspondente do Mapa V-2.

7.4.2.3 – Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)

Em 1997 concluiu-se a utilização do empréstimo contraído em 1989 junto do BIRD para financiamento do "Projecto de Desenvolvimento Regional Integrado de Trás-os-Montes" (PDRITM II), indicando-se no quadro seguinte os principais elementos relativos àquele empréstimo e respectivas aplicações:

Projecto/ /Data do contrato	Montante contratual (milhões de USD)	Executor do projecto	Grau de utilização em 31.12.96 (%)	Despesa pública/ /PIDDAC	Operações de tesouraria	Grau de utilização em 31.12.97 (%)
(PDRITM II) (494) 30.08.89	32,251 (a)	Vários	86,5	487 153 430$00	-	95,2

(a) O montante contratual inicial, USD 90 milhões, foi reduzido em 1993 e 1994 para 70 e 43 milhões, respectivamente, tendo ocorrido novo cancelamento em 1996 no montante de USD 10,749 milhões.

De salientar o baixo grau de execução do empréstimo afecto a este projecto, cuja execução terminou em Junho de 1997. Com efeito, do montante contratado, USD 90 milhões, apenas foram utilizados 30,7 milhões, o que representa um grau de utilização de cerca de 34%, restando ainda por aplicar, mesmo após os cancelamentos referidos, USD 1,54 milhões.

A não utilização das verbas disponíveis obrigou ao pagamento de encargos com comissões de imobilização, 0,75% p.a. sobre os montantes não utilizados, no valor global de 149 mil contos.

Nas suas observações ao presente capítulo, o Instituto de Gestão do Crédito Público afirmou, relativamente à sub-utilização deste empréstimo, que tal facto *"...decorre da própria natureza deste empréstimo (...) uma vez que a sua utilização está dependente da existência de projectos onde possa ser aplicado.*

> *"A contracção deste empréstimo (...) ocorreu num período em que, dada a menor facilidade de acesso do País aos mercados financeiros, ou ao maior custo que este acesso directo envolvia, era útil o recurso aos financiamentos possíveis das instituições "multilaterais", como é o BIRD. A situação entretanto alterou-se e o País tem hoje a acesso a fontes alternativas de financiamento, em melhores condições financeiras e com maior flexibilidade de utilização. Foi esta constatação que, juntamente com a confirmação, em sede competente, da impossibilidade de se utilizar o empréstimo eficientemente para as finalidades previstas, que levou o IGCP a proceder ao seu cancelamento antecipado (por pré-pagamento) em 1998, ainda que, para o efeito, tenha tido que pagar uma penalização financeira".*

Como se verifica pelo quadro anterior, o produto das aplicações no ano em apreço, afecto ao financiamento das componentes do projecto sob a responsabilidade da Comissão de Coordenação Regional do Norte e da Direcção Regional de Agricultura de Trás-os-Montes, totalizou 487.153.430$00.

Verifica-se, porém, que no mapa da dívida a cargo do Instituto de Gestão do Crédito Público o montante das utilizações respectivas é de apenas 60.252.683$00. Esta diferença resulta de o BIRD ter utilizado o valor existente em saldo na "conta especial" do empréstimo para a

entrega do valor remanescente, 426.900.747$00. Esta operação não teve implicações no valor das emissões/utilizações inscrito no referido mapa, dado o adiantamento para a constituição daquela conta ter sido ali inscrito em 1989, quando da contracção do empréstimo[13].

7.5 – Encargos com a dívida pública

As despesas realizadas em 1997 com os encargos da dívida pública directa ascenderam a 5.417,1 milhões de contos assim distribuídos:

(em milhões de contos)

Encargos	Montantes
Juros	659,0
Amortizações	4 747,4
Outros encargos da dívida	10,7
Total	**5 417,1**

A evolução destes encargos em relação ao ano anterior pode observar-se no quadro seguinte:

(em milhões de contos)

Encargos	1996		1997		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Juros	725,7	28,3	659,0	12,2	- 66,7	- 9,2
Amortizações	a) 1 836,4	71,5	b) 4 747,4	87,6	2 911,0	158,6
Outros encargos da dívida	5,9	0,2	10,7	0,2	4,8	81,4
Total	**2 568,0**	**100,0**	**5 417,1**	**100,0**	**2 849,1**	**110,9**

a) Inclui amortizações de dívida interna e externa efectuadas pelo FRDP com receitas das reprivatizações no montante global de 292 milhões de contos, e 69,5 milhões de contos de amortizações de dívida assumida pagos por operações de tesouraria utilizando o produto de empréstimos emitidos no ano.

b) Inclui amortizações de dívida interna efectuadas pelo FRDP com receitas de reprivatizações, no valor de 634,966 milhões de contos, e amortizações de dívida assumida e de dívida de curto prazo, nos montantes de 40,533 e 50 milhões de contos, respectivamente, pagos por operações de tesouraria.

Estão excluídos dos montantes das amortizações os resgates de promissórias efectuadas em 1996 e 1997, nos valores de 1,3 e 1,8 milhões de contos, respectivamente.

Os valores das despesas com juros que constam do quadro, que correspondem aos encargos efectivos[14] de 1996 e 1997, diferem dos apresentados nas Contas correspondentes, bem como,

[13] Como se referiu no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1992, em que se descreveram os procedimentos relativos aos empréstimos contraídos junto do BIRD, os respectivos desembolsos são efectuados através de uma "conta especial" aberta pelo Tesouro, em que, logo que o empréstimo é concedido, o banco deposita uma parte do valor contratual, registado em emissões/utilizações nos mapas da CGE relativos ao movimento da dívida. Após cada desembolso o BIRD transfere o valor correspondente para aquela conta, a fim de reconstituir o respectivo saldo, que em 1997 apresentava o referido valor de 426.900.747$00.

[14] De referir que, no respeitante à dívida titulada, os valores relativos aos juros não representam necessariamente os pagamentos efectuados no decurso do ano, mas sim os montantes dos juros vencidos, que o Instituto de Gestão do Crédito Público requisita pelo seu valor integral para fazer face a todos os pagamentos que possam vir a ocorrer a partir da data do vencimento, não sendo possível prever, no entanto, quando virão a ser reclamados os respectivos juros pelos portadores dos títulos.

relativamente às despesas realizadas em 1996, dos valores apresentados no respectivo Parecer, dado as referidas Contas incluírem indevidamente naquelas despesas as importâncias de 8,5[15] e 8,6 milhões de contos, respectivamente, correspondentes à comparticipação nos juros da dívida das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, suportada pelo Orçamento do Estado nos termos dos artigos 12.º das Leis do Orçamento daqueles anos.

Com efeito, como foi salientado no Parecer sobre a CGE/96[16], as verbas inscritas no Orçamento do Estado para cobertura dos encargos com a dívida pública destinam-se a suportar os encargos com a dívida da Administração Central, como resulta do n.º 1 do art.º 3.º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado. Uma vez que, de acordo com n.º 2 do mesmo artigo, "Os orçamentos das Regiões Autónomas (...) são independentes, na sua elaboração, aprovação e execução, do Orçamento do Estado", as dotações orçamentais destinadas a suportar os encargos com a dívida das Regiões devem ser inscritas nos seus orçamentos.

Assim, na óptica do Orçamento do Estado, a comparticipação nos juros da Região Autónoma dos Açores não revestiu a natureza de uma despesa com encargos da dívida pública mas sim de uma transferência para a RAA, tendo resultado da classificação adoptada o empolamento dos encargos com juros da dívida pública e, portanto, a sobreavaliação do saldo primário do OE.

Sobre este assunto o IGCP afirmou que:

> *"...sempre entendeu que os encargos com a comparticipação no pagamento dos juros das Regiões Autónomas, por parte do Orçamento do Estado, não deveriam ser assumidos pela rubrica de juros. Na verdade, o procedimento seguido descaracteriza o conceito do "juro com a dívida pública" com a consequente distorção/ampliação no cálculo do custo da implícito da dívida directa do Estado. O IGCP deu conta desta posição à tutela em 1996...".*

No respeitante aos "Outros encargos da dívida" foram deduzidos, nos dois anos, os saldos não utilizados dos valores requisitados por conta das correspondentes dotações orçamentais, nos valores de 470 e 873 mil contos, respectivamente[17], repostos no ano seguinte como receita orçamental, não constituindo despesa do ano de 1997, contrariamente ao indicado na CGE[18].

Retomando a análise do quadro em referência, é de assinalar, o aumento global dos encargos com a dívida, que mais que duplicaram em relação ao ano precedente.

[15] Informação prestada posteriormente pela Direcção Geral do Tesouro, dado esta despesa não se encontrar discriminada na Conta de 1996.
[16] Cfr. Cap. IX – "Operações de tesouraria", ponto 9.2.10.
[17] Valores apurados junto do Instituto de Gestão do Crédito Público.
[18] Cfr. Cap.º IV – "Orçamento da despesa", ponto 4.1.2.

Analisando as variações observadas nas diversas componentes, destaca-se o aumento das amortizações, 2.911 milhões de contos, cerca de 159%, que, todavia, ficou a dever-se, no essencial, ao facto de, a partir de 1997, as amortizações de bilhetes do Tesouro terem passado a processar-se por via orçamental, quando anteriormente eram efectuadas por operações de tesouraria, utilizando o produto das respectivas emissões.

Assim, deduzindo o valor das referidas amortizações, 2.565,1 milhões de contos, ao montante total das amortizações realizadas em 1997, 4.747,4 milhões de contos, a fim de tornar comparável aquele valor com o valor correspondente de 1996, o valor apurado, 2.182,3 milhões, representa um aumento de 346 milhões de contos, cerca de 19%, relativamente ao ano anterior.

De salientar que, no ano em apreço, as amortizações financiadas com receitas das reprivatizações ascenderam a 634,966 milhões de contos, 13,4% do total das amortizações efectuadas, representando cerca de 77% do total das receitas arrecadadas com as reprivatizações, 825,873 milhões de contos.

Relativamente aos encargos com juros, verificou-se uma redução no valor de 66,7 milhões de contos, – 9,2%, que decorreu da tendência generalizada para a diminuição das taxas de juro nos mercados interno e externo.

É ainda de destacar o importante acréscimo verificado nas despesas com "Outros encargos correntes da dívida", 81,4%, mais 4,8 milhões de contos do que em 1996.

As dotações orçamentais respectivas encontram-se inscritas no orçamento do Ministério das Finanças, no Cap.º 07 – "Encargos da dívida pública"; Div. 02 – "Instituto de Gestão do Crédito Público", Subdiv. 07 – "Outros encargos com a dívida pública", na rubrica de classificação económica 03.02.01 – "Outros encargos correntes da dívida/Despesas diversas", subdividida nas alíneas A) "Diferenças de câmbio" e B) "Despesas com serviços da dívida pública".

No respeitante às diferenças de câmbio, foram pagos 297 contos, despesa associada ao empréstimo externo designado "3% (conversão de 1902)", resultante da variação das taxas de câmbio entre a data do vencimento dos respectivos encargos, cujo contravalor em escudos foi inscrito nas despesas com juros e amortizações da dívida externa, e a data em que o Tesouro procedeu ao seu reembolso aos bancos pagadores.

Os encargos processados pela alínea B) "Despesas com o serviço da dívida pública", distribuíram-se da seguinte forma:

(em contos)

Encargos	Valor
Dívida interna	**5 974 315**
Menos valias na colocação de empréstimos abaixo do par	4 454 847
Comissões por pagamento de encargos	747 888
Comissões por colocação de certificados de aforro (CTT)	771 580
Dívida externa	**4 644 258**
Comissões e despesas contratuais [(a)]	3 665 388
Comissões por pagamento de encargos e despesas inerentes	248
Menos valias associadas a *swaps*	946 813
Menos valias na colocação de empréstimos abaixo do par	31 809
Outros	**38 059**
Aquisição de Impressos, serviços, chancelas, fotocópias, impressão de títulos e publicações no DR	12 271
Despesas postais e de comunicação	10 642
Contratos para avaliação de empresas nacionalizadas	8 898
Horas extraordinárias	6 191
Arredondamentos nas liquidações de encargos	57
Total	**10 656 632**

Fonte: Instituto de Gestão do Crédito Público

(a) Ao valor total destas comissões, 5.302.630 milhões de contos, foram deduzidos 1.637.242 contos, provenientes de mais valias obtidas na colocação de dois empréstimos acima do par.

Como já se referiu, verificou-se um importante aumento destes encargos relativamente ao ano anterior, cerca de 81,4%, 4,8 milhões de contos, que se explica pelo valor das menos valias decorrentes da colocação de empréstimos internos, que ascendeu a 4.454.874 contos em 1997 contra 1.028.032 contos em 1996, bem como pelo aumento registado no recurso ao crédito externo, cerca de 61%[19], com o correspondente aumento das comissões contratuais.

Como se assinalou na nota ao quadro anterior, às despesas com as comissões contratuais de dois empréstimos foram deduzidas as mais valias obtidas em resultado da sua colocação acima do par. Trata-se de um procedimento que viola a regra do orçamento bruto, consagrada no art.º 5.º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, de acordo com a qual tais despesas deveriam ter sido contabilizadas pelo seu valor integral, e as mais valias obtidas inscritas em receita do Estado.

O IGCP reconhece a incorrecção referida admitindo *"...erro de procedimento no que toca à não assunção das comissões contratuais de dois empréstimos externos na competente rubrica da despesa"*.

As menos valias associadas à realização de *swaps*, a que não se fez referência em anteriores Pareceres, correspondem às diferenças entre o contravalor em escudos do produto dos empréstimos subjacentes que seria obtido pelo Tesouro à taxa de câmbio de mercado na data dos respectivos desembolsos, e o montante efectivamente recebido, calculado com base em

[19] Ver ponto 7.2.2 – Movimento global da dívida externa.

taxas de câmbio negociadas no âmbito da contratação dos *swaps,* nos casos em que estas sejam menos favoráveis do que as taxas de mercado.

Inversamente, quando as taxas de câmbio negociadas são superiores às taxas do mercado, são obtidas mais valias que, no ano em apreço, totalizaram 705.362 contos, valor contabilizado na conta de operações de tesouraria "Mais valias", para posterior transferência para receita do Estado.

Relativamente ao valor de 38.059 contos, inscrito em outros encargos, referia-se por lapso, no projecto de Parecer remetido ao Instituto de Gestão do Crédito Público para audição, que era incorrecto o processamento pela rubrica em apreço da totalidade das respectivas despesas, discriminadas no quadro acima apresentado, quando, de acordo com o actual classificador económico das despesas públicas, apenas as despesas com "horas extraordinárias" estão incorrectamente classificadas.

Na sua resposta o IGCP considera que:

> *"...o montante de 38.059 contos, inscrito na rubrica "Outros encargos da dívida" estão correctamente classificados. Tratam-se de despesas directamente relacionadas com a emissão de empréstimos públicos, nomeadamente custo de fabrico de títulos, conferência e remessa dos mesmos aos intermediários financeiros. ..."*

Não ressalva, porém, a incorrecta classificação dos pagamentos de horas extraordinárias que, naturalmente, se inserem nas despesas de funcionamento do Serviço, devendo passar a ser inscritas na rubrica própria de classificação económica.

No quadro seguinte dá-se conta da evolução dos encargos com juros e amortizações nos anos de 1996 e 1997, desagregados por dívida interna e externa

(em milhões de contos)

Encargos	1996		1997		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Dívida interna:	2 215,8	86,5	5 041,2	93,2	+ 2 825,4	+ 127,5
Juros	616,5	24,1	532,7	9,8	- 83,8	- 13,6
Amortizações	1 599,3	62,4	4 508,5	83,4	+ 2 909,2	+ 181,9
Dívida externa:	346,3	13,5	365,2	6,8	+ 18,9	+ 5,5
Juros	109,2	4,3	126,3	2,4	+ 17,1	+ 15,7
Amortizações	237,1	9,2	238,9	4,4	+ 1,8	+ 0,7
Total	2 562,1	100,0	5 406,4	100,0	+ 2 844,3	+ 111,0

Como se pode verificar os encargos com a dívida interna continuam a ter um peso predominante, atingindo 93,2% do total, dos quais 83,4% são imputáveis a amortizações, que

registaram um aumento de 2.909,2 milhões de contos. Contudo, deve ter-se presente que esta variação está inflacionada pela inclusão em 1997 das amortizações de bilhetes do Tesouro, como se assinalou anteriormente.

Em resultado do aumento dos encargos globais antes analisados, o seu peso no PIB, não corrigido das amortizações de BT's, quase duplicou em relação aos valores homólogos de 1996, conforme se pode avaliar no quadro seguinte:

(em milhões de contos)

Anos	Juros (1)	Amortizações (2)	Total (3)	PIB (4)	Encargos/PIB (3)/(4) (%)
1996	725,7	1 836,4	2 562,1	16 636,0	15,4
1997	659,0	4,747,4	5 406,4	17 905,2	30,2

Todavia, deduzindo ao total dos encargos as amortizações de BT's, no valor de 2.565,1 milhões de contos, o rácio encargos/PIB reduz-se para 15,9%, o que representa um aumento pouco significativo em relação ao ano anterior.

Quanto ao peso relativo das despesas com juros, e por efeito da redução das respectivas taxas, principalmente para a dívida de prazos mais longos, verificou-se uma redução de 4,4% em 1996 para 3,7% no ano em apreço.

Tal redução explica igualmente as diminuições do peso relativo dos juros nas despesas correntes e nas receitas efectivas, – 2,2 e - 3,9 pontos percentuais, respectivamente, como se pode verificar pelo quadro que se segue:

(em milhões de contos)

Anos	Juros	Despesas correntes	Receitas efectivas	Juros/Despesas correntes (%)	Juros/Receitas efectivas (%)
1996	725,7	4 232,5	4 541,7	17,1	16,0
1997	659,0	4 420,2	5 453,5	14,9	12,1

No quadro seguinte dá-se conta dos valores das taxas de execução orçamental:

(em milhões de contos)

Juros por tipo de dívida	Orçamento inicial (1)	Orçamento rectificado (2)	Pagamentos efectuados (3)	Taxas de execução	
				(3)/(1)	(3)/(2)
Interna	584,1	561,0	532,7	91,2	95,0
Externa	140,9	140,3	126,3	89,6	90,0
Total	**725,0**	**701,3**	**659,0**	**90,9**	**94,0**

Apesar das reduções das dotações iniciais as taxas de execução foram inferiores às observadas no ano anterior, em que se situaram próximo dos 100%, facto que, mais uma vez, é de associar ao decréscimo generalizado das taxas de juro.

Tal como nos anos precedentes, os valores das amortizações constantes da Conta Geral do Estado no Cap.º 07 – "Encargos da dívida pública", do Ministério das Finanças, não são coincidentes com os valores apresentados no mapa relativo ao movimento da dívida pública elaborado pelo Instituto de Gestão do Crédito Público, mapa V-2.

No entanto, também o mencionado mapa não apresenta com rigor a totalidade das amortizações efectuadas durante o ano, como já foi assinalado no ponto 7.1.3 – Movimento global da dívida interna, dado não estarem ali incluídos movimentos da dívida assumida, ao abrigo do art.º 61.º da Lei do Orçamento, no valor de 40,533 milhões de contos, situação idêntica à verificada no ano anterior, como se relatou no respectivo Parecer. Verifica-se, contudo, que o Instituto de Gestão do Crédito Público incluiu naquele mapa os movimentos relativos à assunção de passivos da Região Autónoma da Madeira no valor de 10,387 milhões de contos, ao abrigo do mesmo artigo da Lei do Orçamento, verificando-se, portanto, uma divergência de critérios por parte daquele Instituto[20].

Tendo em conta apenas os valores registados no mapa em causa, as diferenças relativamente aos valores constantes do referido Cap.º 07 – "Encargos com a dívida pública", foram as seguintes:

(em milhões de contos)

Tipo de dívida	Valores de execução orçamental – Capº 07 (1)	Valores do mapa V-2, "Dívida a cargo do IGCP" (2)	Diferenças (1) - (2)
Dívida interna	3 766,098	4 467,941	- 701,843
Dívida externa	256,321	238,912	+ 17,409
Total	**4 022,419**	**4 706,853**	**+ 684,434**

No respeitante às amortizações da dívida interna, a diferença para menos de 701,843 milhões de contos, entre os valores registados no mapa da execução orçamental e os inscritos no mapa da dívida, resultou da diferença entre o valor das amortizações inscritas no mapa V-2 que não tiveram expressão orçamental, e o das verbas registadas no Cap.º 07 – "Encargos da dívida pública", não consideradas no referido mapa, como se demonstra de seguida:

(em milhões de contos)

• Amortizações e anulações efectuadas pelo FRDP utilizando receitas provenientes de reprivatizações	- 634,966	
• Amortização de parte do empréstimo "OCA's, 1991-97", correspondente aos juros capitalizados, efectuada pelo FRDP utilizando as receitas provenientes da amortização do "sinking fund" constituído para esse fim	- 25,771	
• Amortização por operações de tesouraria de um empréstimo interno de curto prazo	- 50,000	
• Amortização de empréstimos "Obrigações do Tesouro Nacionalizações e Expropriações" utilizando saldos de dotações orçamentais de anos anteriores	- 20,375	**- 731,112**
• Valor de IRS que incidiu sobre os rendimentos dos Certificados de Aforro, integrado na rubrica "Passivos financeiros/Amortização da dívida - Certificados de Aforro", que não está incluído no valor das amortizações constantes do mapa V-2, registadas pelo valor líquido	+ 28,958	

[20] As observações do IGCP a este respeito constam do referido ponto 7.1.3, não tendo merecido acolhimento por parte do Tribunal.

• Saldos de dotações orçamentais repostos nos cofres do Estado	+ 0,311	**+ 29,269**
Total		**- 701,843**

Relativamente às amortizações de dívida externa, a diferença para mais, de 17,409 milhões de contos, entre os valores da execução orçamental e os inscritos no mapa V-2, explica-se da seguinte forma:

	(em milhões de contos)	
Saldos de dotações orçamentais repostos nos cofres do Estado	+ 17,383	
• Amortização das obrigações do empréstimo 3% (conversão de 1902) sorteadas para amortização que já se encontravam convertidas em dívida consolidada e prémios de amortização do mesmo empréstimo que nos termos do art.º 24º do Decreto-Lei nº 43.454, de 30.12.1960, constituem receita do FRDP	+ 0,045	**+ 17,428**
• Valor pago pelo Banco de Portugal para liquidação de parte da amortização do empréstimo contraído ao abrigo do "Protocolo Luso Francês"		**- 0,019**
Total		**+ 17,409**

A diferença indicada relativamente ao empréstimo contraído nos termos do "Protocolo Luso-Francês", resulta de a gestão do empréstimo ter sido confiada ao Banco de Portugal, que tem vindo a proceder ao pagamento das respectivas amortizações utilizando verbas transferidas previamente pelo Tesouro. Tendo-se verificado nos últimos anos que, por efeito das variações cambiais entre as datas das transferências do Tesouro e as do vencimento das amortizações, as verbas transferidas excederam os pagamentos efectuados pelo Banco, constituiu-se um saldo a favor do Tesouro que, no ano em apreço, o Banco de Portugal afectou à liquidação de parte da amortização do empréstimo.

7.6 – Dívida garantida

Nos pontos seguintes apresenta-se e analisa-se a evolução das responsabilidades directas e indirectas do Estado, decorrentes da concessão de garantias a operações financeiras internas, pelo próprio Estado, relativamente às responsabilidades directas, e por outras entidades públicas, nomeadamente institutos públicos, no tocante às responsabilidades indirectas.

7.6.1 – Variação das responsabilidades directas e indirectas por avales prestados

7.6.1.1 – Responsabilidades directas

A análise desta matéria tem vindo a ser efectuada apenas com base nas responsabilidades assumidas, correspondentes aos montantes contratuais dos empréstimos avalizados pelo Estado, deduzidos das amortizações, pagamentos em execução de avales e outras operações susceptíveis de reduzir as responsabilidades pelos avales prestados. Os valores assim apurados, traduzem, portanto, as responsabilidades que resultariam para o Estado da total utilização dos empréstimos avalizados.

Relativamente ao ano em apreço, os mapas elaborados pela Direcção-Geral do Tesouro contemplam, igualmente, as responsabilidades efectivas, que diferem daquelas porquanto o seu valor é apurado, não com base nos montantes contratuais, mas em função dos montantes das utilizações pelos beneficiários dos empréstimos contraídos, deduzidos das operações acima referidas, correspondendo, portanto, ao valor efectivo da dívida avalizada no momento do apuramento.

Deste modo, uma vez que ambas as ópticas são relevantes para a análise da matéria em causa, nos pontos seguintes têm-se em conta quer as responsabilidades assumidas quer as responsabilidades efectivas.

No quadro que se segue pode observar-se a variação relativamente ao ano anterior das responsabilidades directas assumidas, discriminadas por sectores beneficiários:

(em milhares de contos)

Beneficiários	Em 31.12.96		Em 31.12.97		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Empréstimos internos:	**403 376**	**37,6**	**480 634**	**38,9**	**77 258**	**19,2**
Fundos e Serviços Autónomos	304	-	304	-	0	-
Empresas de outros sectores	294 125	27,5	358 363	29,0	64 238	21,8
Dívida relativa às antigas colónias	101	-	101	-	0	-
Região Autónoma da Madeira	98 817	9,2	111 243	9,0	12 426	12,6
Região Autónoma dos Açores	10 000	0,9	10 000	0,8	0	-
Outros	29	-	622	0,1	593	2044,8
Empréstimos externos:	**668 366**	**62,4**	**753 373**	**61,1**	**85 007**	**12,7**
Fundos e Serviços Autónomos	33 882	3,2	36 152	2,9	2 270	6,7
Instituições Financeiras	21 477	2,0	4 218	0,3	-17 259	-80,4
Empresas de outros sectores	558 385	52,1	658 276	53,4	99 891	17,9
Região Autónoma da Madeira	21 565	2,0	21 677	1,8	112	0,5
Região Autónoma dos Açores	30 769	2,9	30 654	2,5	-115	-0,4
Convenção de Lomé	2 288	0,2	(a) 2 396	0,2	108	4,7
Totais	**1 071 742**	**100,0**	**1 234 007**	**100,0**	**162 265**	**15,1**

Fonte: Mapas sobre a posição dos avales do Estado em 31.12.96 e 31.12.97, remetidos pela Direcção-Geral do Tesouro.

(a) Valor superior em cerca de 16 mil contos ao apresentado no Quadro 4.5.8 A – "Responsabilidades directas por avales do Estado", do relatório da Conta, por neste não se ter considerado a actualização, naquele montante, das responsabilidades assumidas no âmbito da Convenção de Lomé IV. Nas suas observações sobre este ponto 7.6, a Direcção-Geral do Tesouro afirma que "*A indicação das responsabilidades em falta (...) veio já a ser efectuada na posição da dívida garantida reportada a 31.01.98*".

Em termos globais, o aumento registado, 162.265 milhares de contos, cerca de 15%, representa um importante crescimento destas responsabilidades relativamente ao ano anterior, em que os valores correspondentes foram de, respectivamente, 64.187 milhares de contos e 6,4%. Enquanto, em termos relativos, o maior acréscimo se registou nas responsabilidades na ordem interna, em valores absolutos foram as responsabilidades na ordem externa que mais contribuíram para esta evolução, e que continuam a predominar, representando cerca de 61,1% do total.

Relativamente à variação das responsabilidades por sectores beneficiários destacam-se os aumentos em "Empresas de Outros Sectores", 21,8%, nos empréstimos internos, e 17,9% nos externos, e a redução nas Instituições financeiras, superior a 80%. Em termos relativos, é também de assinalar o acréscimo em "Outros", resultante do aval prestado à União Geral de Trabalhadores, no valor de 600 mil contos, assunto que se retomará adiante.

No respeitante às responsabilidades efectivas, as variações observadas foram as que se apresentam no quadro seguinte:

(em milhares de contos)

Beneficiários	Em 31.12.96		Em 31.12.97		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Empréstimos internos:	**391 579**	**42,8**	**451 814**	**42,4**	**60 235**	**15,4**
Fundos e Serviços Autónomos	304	-	304	-	0	-
Empresas de outros sectores	282 328	30,9	329 544	31,0	47 216	16,7
Dívida relativa às antigas colónias	101	-	101	-	0	-
Região Autónoma da Madeira	98 817	10,8	111 243	10,4	12 426	12,6
Região Autónoma dos Açores	10 000	1,l	10.000	0,9	0	-
Outros	29	-	622	0,1	593	2 044,8
Empréstimos externos:	**522 265**	**57,2**	**614 786**	**57,6**	**92 521**	**17,7**
Fundos e Serviços Autónomos	23 882	2,6	32 152	3,0	8 270	34,6
Instituições Financeiras	21 477	2,4	4 218	0,4	-17 259	-80,4
Empresas de outros sectores	422 284	46,2	525 034	49,2	102 750	24,3
Região Autónoma da Madeira	21 565	2,4	20 332	1,9	-1 233	-5,7
Região Autónoma dos Açores	30 769	3,4	30 654	2,9	-115	-0,4
Convenção de Lomé	2 288	0,2	2 396	0,2	108	4,7
Totais	**913 844**	**100,0**	**1 066 600**	**100,0**	**152 756**	**17,0**

Fonte: Mapas sobre a posição dos avales do Estado em 31.12.96 e 31.12.97, remetidos pela Direcção-Geral do Tesouro.

Relativamente à evolução das responsabilidades assumidas, observa-se que, em termos relativos, o acréscimo das responsabilidades efectivas foi superior em 1,9 pontos percentuais.

De assinalar que enquanto na ordem externa se verificou um maior aumento das responsabilidades efectivas relativamente às responsabilidades assumidas, quer em valores absolutos quer no acréscimo relativo – aumentos de 92.521 milhares de contos, 17,7%, nas responsabilidades efectivas e de 85.007 milhares de contos, 12,7%, nas responsabilidades assumidas - no respeitante aos empréstimos internos verificou-se o inverso – 60.235 milhares de contos, 15,4%, nas responsabilidades efectivas, e 77.258 milhares de contos, 19,2%, nas responsabilidades assumidas, evolução que ficou a dever-se às variações registadas nos "Fundos e Serviços Autónomos" e nas "Empresas de outros sectores".

Quanto às variações por sectores, salientam-se, na ordem externa, o aumento de 102.750 milhares de contos em "Empresas de outros sectores", cerca de 24%, e em termos relativos o acréscimo de 34,6% nos "Fundos e Serviços Autónomos". A importante redução nas "Instituições financeiras", cerca de 80%, é idêntica à assinalada relativamente às responsabilidades assumidas.

7.6.1.2 – Responsabilidades indirectas

No quadro seguinte apresenta-se a variação das responsabilidades indirectas em 1997:

(em milhares de contos)

Entidades	Valor em 31.12.96	Valor em 31.12.97
ICEP	33,490	0
IFADAP	202,500	202,500
Fundo de Turismo	332,770	332,770
Total	**586,760**	**535,270**

Verifica-se que, tal como havia declarado nos seus comentários ao projecto de Parecer sobre a Conta de 1996[21], o ICEP procedeu, no ano em apreço, à liquidação total das responsabilidades a seu cargo.

Relativamente às garantias prestadas pelo IFADAP, embora transitem de anos anteriores, foram consideradas pela primeira vez pela Direcção-Geral do Tesouro, na sequência de diligências efectuadas no sentido de apurar as responsabilidades por garantias prestadas por serviços e fundos autónomos e institutos públicos.

No respeitante ao Fundo de Turismo, porém, embora a informação sobre as responsabilidades por garantias prestadas constasse dos processos analisados no decurso da auditoria, aquelas não foram incluídas pela DGT nos mapas relativos às responsabilidades indirectas, e, portanto, do Mapa 11 anexo ao Relatório da Conta Geral do Estado[22], por motivos que não foi possível esclarecer junto dos Serviços competentes, devendo aquela Direcção-Geral justificar tal omissão.

Ouvida sobre esta questão, a Direcção-Geral do Tesouro afirma que a omissão referida resultou de lapso daquele Serviço:

> *"Não obstante as diligências efectuadas no sentido de se apurar, com o maior rigor possível, as responsabilidades por garantias concedidas por serviços e fundos autónomos à data de 31-12-97, por lapso, aquando do tratamento da referida informação, não foram consideradas as garantias prestadas pelo Fundo de Turismo, sob a forma de fiança.*
>
> *(...)*
>
> *...as responsabilidades em falta foram já consideradas na posição da dívida garantida reportada a 31-01-98".*

Dos processos relativos a estas responsabilidades constava, unicamente, a informação prestada pelas entidades em causa, organizada com critérios diferentes por cada uma delas, apresentando-se nos quadros seguintes os elementos mais relevantes:

[21] Cfr. Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1996, Cap.º VII – Dívida pública, ponto 7.6.1.2.

[22] Relação nominal dos beneficiários por avales a que se refere o Despacho Normativo n.º 19/77, de 7 de Janeiro.

IFADAP

(em milhares de contos)

Beneficiários	Prestação da garantia	Montante Garantido	Saldo em 31.12.97
ANGUIOL, Lda.	10.05.83	10,800	3,600
João M. Costa Vargas	25.03.85	8,900	8,900
FRAMI – F. A. CAIADO, SA	30.08.95	50,000	50,000
Coop. Frut. Lourinhã	03.10.96	140,000	140,000
	Total	**209,700**	**202,500**

Fundo de Turismo

(em milhares de contos)

Beneficiários	Montante garantido	Capital em atraso	Início do incumprimento
ARQUITUR	277,770	277,770	31.12.89
SOSUL – Soc. Hot. do Sul	20,000	20,000	30.11.90
SOSUL – Soc. Hot. do Sul	35,000	35,000	04.12.90
Total	**332,770**	**332,770**	

De referir que no ofício remetido à Direcção-Geral do Tesouro, o Fundo de Turismo informou que estas operações se encontravam afectas aos seus Serviços de Contencioso por incumprimento contratual.

7.6.2 – Movimento global das responsabilidades directas durante o ano de 1997

A variação das responsabilidades do Estado pela prestação de garantias resulta de diversas operações, designadamente a concessão de avales, as amortizações efectuadas pelos beneficiários, os pagamentos realizados pelo Estado em execução de avales prestados, a assunção de passivos de entidades beneficiárias, bem como as variações cambiais.

7.6.2.1 – Concessão de avales em 1997

O n.º 1 do artigo 66.º da Lei do Orçamento, fixou o limite para a concessão de avales e outras garantias do Estado em 450 milhões de contos, em termos de fluxos líquidos, para operações internas e externas, determinando, porém, o n.º 2 do mesmo artigo, que não contam para aquele limite as seguintes operações:

a) Concessão de garantias a operações a celebrar no âmbito de processos de renegociação de dívida avalizada;

b) Concessão do aval do Estado a empréstimos concedidos à HCB, SA, até ao limite de 7 milhões de contos;
c) Concessão de garantias decorrentes de deliberações tomadas no seio da União Europeia, nomeadamente ao abrigo da Convenção de Lomé IV;

d) Concessão de avales às operações que vierem a ser realizadas ao abrigo do previsto no art.º 76.º – "Necessidades de financiamento das Regiões Autónomas";

e) Concessão de garantias no âmbito do sistema de garantias do Estado a empréstimos bancários (SGEEB), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 127/96, de 10 de Agosto, as quais não poderiam exceder 50 milhões de contos[23].

Todavia, através do n.º 1 do Despacho n.º 171/97-XIII, de 08.04, o Ministro das Finanças determinou que a Direcção-Geral do Tesouro considerasse como limite máximo efectivo do total dos avales no final de 1997, nas informações prévias que prestasse para suporte do despacho de concessão de aval, um valor inferior em 20% ao referido limite de 450 milhões de contos, reduzindo assim, na prática, aquele limite para 360 milhões de contos[24].

O enquadramento legal da concessão de garantias pelo Estado foi profundamente alterado pela Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, que "Estabelece o regime jurídico da concessão de garantias pessoais pelo Estado ou por outras pessoas colectivas de direito público".

Com efeito, o regime instituído por esta lei apresenta um importante conjunto de inovações relativamente ao consagrado na Lei 1/73, de que se destacam o âmbito de aplicação, as operações a garantir e respectivos beneficiários, e os procedimentos e condições a que ficam sujeitos os pedidos de concessão da garantia, que poderá assumir a forma de fiança ou aval.

Assim, quanto ao âmbito de aplicação, o novo regime abrange não só as garantias prestadas pelo Estado, mas, igualmente, por outras pessoas colectivas de direito público (art.º 1.º) assegurando a Direcção-Geral do Tesouro o controlo das garantias prestadas por fundos e serviços autónomos e institutos públicos, que deverão remeter à DGT, mensalmente, a relação nominal dos beneficiários das garantias concedidas, com discriminação das modalidades e condições financeiras aprovadas, prazos de utilização e contrapartidas (art.º 25.º).

As garantias prestadas destinam-se a assegurar a realização de operações de crédito e de outras operações financeiras, nacionais ou internacionais de que sejam beneficiárias entidades públicas, empresas nacionais ou outras empresas que legalmente gozem de igualdade de tratamento (art.º 6.º).

Verifica-se assim, relativamente ao que dispunha a Lei n.º 1/73, que apenas previa a concessão do aval do Estado a "operações de crédito (...) a realizar por institutos públicos ou

[23] Segundo os Serviços da Direcção-Geral do Tesouro, a concessão destas garantias apenas se iniciou em 1998, dada a necessidade de consulta prévia à Comissão Europeia.

[24] O n.º 2 do mesmo despacho incumbiu a Inspecção Geral de Finanças de apurar quais as outras entidades do sector público que têm competência para atribuir garantias deste tipo, a fim de se assegurar, ao menos no futuro, a sua integração nos limites anuais fixados pela Assembleia da República.

empresas nacionais", a extensão do aval a "outras operações financeiras", bem como a potenciais beneficiários não abrangidos por aquela lei.

Quanto às condições exigidas (art.º 9.º, n.º 1), embora retomando em parte o que dispunha a Lei n.º 1/73, nomeadamente ter o Estado participação na empresa ou interesse no empreendimento, projecto ou operação financeira, e a concessão da garantia se mostrar imprescindível à realização da operação, é ainda necessário:

- Existir um projecto de investimento ou um estudo especificado da operação bem como uma programação rigorosa; e
- Apresentar o beneficiário características económicas, financeiras e organizacionais que ofereçam segurança suficiente para fazer face às responsabilidades que pretende assumir – condição semelhante encontrava-se igualmente prevista na Lei n.º 1/73, mas apenas quando a operação fosse proposta por uma empresa privada.

No respeitante aos objectivos a que devem obedecer as operações a garantir, mantendo embora como finalidades básicas tratar-se de operações relativas a empreendimentos ou projectos de manifesto interesse para a economia nacional (art.º 8.º) são especificados os objectivos e operações que se considera preencherem essas finalidades (art.º 9.º, n.º 2):

- Realização de investimentos de reduzida rendibilidade, designadamente tendo em conta o risco envolvido, desde que integrados em empreendimentos de interesse económico e social;
- Realização de investimentos de rendibilidade adequada, mas em que a entidade beneficiária, sendo economicamente viável, apresente, contudo, deficiência transitória da sua situação financeira;
- Manutenção da exploração enquanto se proceda, por intermédio de qualquer entidade designada pelo Governo, ao estudo e concretização de acções de viabilização, sendo esta a única situação em que é autorizada a prestação de garantia a operações financeiras que visem o mero reforço da tesouraria ou financiamento de gastos correntes;
- Concessão de auxilio financeiro extraordinário.

No que se refere ao processo de concessão de garantias, a lei em apreço determina que o respectivo pedido, dirigido ao Ministro das Finanças, seja acompanhado de informação detalhada sobre a situação da entidade e a operação a garantir (art.º 13.º):

- Apreciação da situação económico-financeira da entidade beneficiária e apresentação de indicadores de funcionamento em perspectiva evolutiva;
- Demonstração do preenchimento dos critérios de concessão de garantias previstos no diploma em apreço;
- Indicação de eventuais contragarantias facultadas ao Estado;
- Minuta do contrato de empréstimo ou da operação financeira, plano de utilização do financiamento e esquema de reembolso e demonstração da sua compatibilidade com a capacidade financeira previsível da empresa, tendo em conta, designadamente, os reflexos de medidas de natureza económica e financeira que se encontrem programadas para o período de vigência do crédito.

De salientar que, quando se trate de operações de crédito bancário, a elaboração destes elementos será efectuada conjuntamente pela entidade beneficiária e pelo credor.

Refira-se, finalmente, que a eventual concessão da garantia fica dependente de parecer do Ministro responsável pelo sector de actividade em que se insere a entidade beneficiária (art.º 14.º) incidindo, designadamente, sobre os seguintes aspectos:

- Inserção da operação a garantir na política económica do Governo e apreciação do papel da empresa no conjunto do sector ou da região onde se situa;
- Medidas de política económica eventualmente previstas, com reflexos sobre a situação da empresa;
- Minuta do contrato de empréstimo ou da operação financeira, plano de utilização do financiamento e esquema de reembolso e demonstração da sua compatibilidade com a capacidade financeira da empresa, tendo em conta, designadamente, os reflexos de medidas de natureza económica e financeira que se encontrem programadas para o período de vigência do crédito.

Relativamente ao enquadramento legal desta matéria, importa ainda salientar a competência conferida ao Instituto de Gestão do Crédito Público, pelos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 160/96, de 4 de Setembro, para se "Pronunciar previamente sobre as condições das operações financeiras a avalizar pelo Estado" (art.º 6.º, n.º 1, alínea n)).

7.6.2.1.1 – Na ordem interna

No ano de 1997 foram concedidos oito avales, no montante global de 144,4 milhões de contos, mediante despachos do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, com excepção dos avales concedidos aos Estaleiros Navais de Viana do Castelo, SA, e à União Geral de Trabalhadores, autorizados por despachos do Ministro das Finanças, apresentando-se no quadro seguinte os principais elementos caracterizadores destas operações:

(em milhões de contos)

Beneficiário	Mutuante	RCM's e Despachos autorizadores [a]	Montante	Finalidade
ENVC – Estaleiros Navais de Viana do Castelo, SA	Banco Fonseca & Burnay, e Banco Fomento e Exterior, SA	Desp. n.º 64/97–XIII, de 07.02	5,0	Liquidação de compromissos financeiros de curto prazo
UGT – União Geral de Trabalhadores	Caixa Geral de Depósitos, SA	Desp. n.º 122/97-XIII, de 07.03	0,6	Consolidação de passivos bancários e liquidação de dívidas a formandos e a fornecedores resultantes da promoção de acções de formação profissional
Região Autónoma da Madeira	Empréstimo obrigacionista organizado pelo Banco CISF	Desp. n.º 4452/97, de 30.06 (DR, II, de 22.07)	22,8	Financiamento do défice do orçamento da Região para 1997, no montante de 16 milhões de contos, e pagamento de amortizações da dívida interna e externa
Casa do Douro	Sindicato bancário	RCM n.º 125-B/97, de 24.07 (DR, I-B, de 29.07) Desp. 1138/97, de 12.08	17,0	Reestruturação de emprésti-mos avalizados pelo Estado, no valor de 16,6 milhões de contos, e contratação de um novo empréstimo no mon-tante de 430 mil contos
HCB – Hidroeléctrica de Cahora Bassa, SARL	Banco de Fomento e Exterior, SA	Desp. n.º 7049/97 de 12.08 (DR, II, de 04.09)	3,0	Manutenção da garantia do Estado a um empréstimo contraído junto do Banco CISF, na sequência da cedência da sua posição contratual ao BFE
	Caixa Geral de Depósitos, SA	RCM n.º 4/98, de 30.12 (DR, I-B, de 21.01.98) Desp. n.º 2.051/97, de 30.12	7,0	Cobertura de despesas de exploração e investimento no âmbito da recuperação do complexo HCB na Republica de Moçambique
CP – Caminhos de Ferro Portugueses, EP	Caixa Geral de Depósitos, SA	Desp. n.º 3220/97, de 17.06 (DR, II, de 04.07)	21,5	Financiamento da aquisição de 18 unidades Quádruplas Eléctricas para o eixo Norte-Sul da Região de Lisboa
Lisnave – Estaleiros Navais de Lisboa, SA	ex-Banco de Investimento, SA, Banco Mello de Investimento, SA	RCM n.º 84.97, de 08.05 (DR, I-B, de 31.05) Desp. n.º 3.218/97, de 16.06 (DR, II, de 04.07)	4,0	Reestruturação de um emprés-timo obrigacionista contraído pela Lisnave em 1992, com aval do Estado
	Banco Totta & Açores, SA	RCM n.º 100/97, de 28.05 (DR, I-B, de 01.07) Desp. n.º 841/97, de 01.06.06	3,5	Prorrogação do aval do Estado a um empréstimo contraído pela Lisnave em 1996
Parque Expo 98, SA	Empréstimos obrigacionistas organizados pela Caixa Geral de Depósitos e Banco Nacional Ultramarino	RCM n.º 140-B/97, de 07.08 (DR, I-B, de 21.08) Desp. n.º 7319/97, de 18.08 (DR, II, de 09.09)	20,0	Financiamento do plano a médio prazo
		RCM n.º 204/97, de 13.11 (DR, I-B, de 03.12) Desp. n.º 1737/97, de 14.11	40,0	
		Total	**144,4**	

(a) A fim de "disciplinar a ordenação da 2.ª série do Diário da República", foi aprovado o Despacho Normativo n.º 16/97, de 24.03, publicado no DR, I-B, de 03.04, que no seu n.º 6 determina que, com excepção dos acórdãos provenientes dos tribunais e dos pareceres da Procuradoria-Geral da República, cabe à Imprensa Nacional a numeração dos actos a publicar, que será sequencial para cada tipo de acto. Em consequência da aplicação desta norma, na designação dos despachos publicados no DR passou a não se identificar o membro do Governo responsável.

A concessão destes avales foi formalizada através de declarações emitidas pelo Director-Geral do Tesouro, não tendo sido sujeitos a fiscalização prévia.

No respeitante aos avales concedidos na vigência da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro, "Reforma do Tribunal de Contas", as orientações do Tribunal constantes da Resolução publicada em Suplemento ao Diário da República, II Série, de 21.12.89, determinavam, no seu ponto 1.1.2, que a concessão de avales apenas era objecto de fiscalização preventiva quando se concretizasse em instrumento contratual. Após a publicação da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, que revogou a referida Lei 86/89, a concessão de garantias deixou de estar sujeita à fiscalização prévia do Tribunal, nos termos do seu art.º 46.º – "Incidência da fiscalização prévia".

Na sua quase totalidade, os avales constantes do quadro anterior foram concedidos ao abrigo da Lei n.º 1/73, de 2 de Janeiro, exceptuando-se apenas os avales concedidos à HCB, no montante de 7 milhões de contos, e à Parque Expo 98, no valor de 40 milhões de contos, autorizados no quadro do novo regime instituído pela Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro.

Tendo-se procedido à analise da conformidade das operações avalizadas com as condições e procedimentos definidos nas leis aplicáveis em cada caso, verificou-se terem sido preenchidos os requisitos necessários à obtenção do aval do Estado, apenas se impondo uma referência mais detalhada à legalidade da concessão do aval ao empréstimo contraído pela União Geral de Trabalhadores (UGT), dado sobre este caso se terem pronunciado em sentido divergente algumas entidades e instituições, conforme resumidamente se descreverá em seguida.

Através do Despacho n.º 122/97-XIII, de 7 de Março, do Ministro das Finanças, foi concedido o aval do Estado a um empréstimo contraído pela UGT junto da Caixa Geral de Depósitos até ao montante de 600.000 contos.

No referido despacho o Ministro das Finanças justifica a concessão do aval considerando que "As acções de formação profissional promovidas pela UGT (...) que abrangeram milhares de formandos, se revestem de interesse para o País, na medida em que permitiram aumentar a qualificação profissional de milhares de formandos, contribuindo desta forma para a redução do desemprego, tarefa constitucionalmente deferida ao Estado", pelo que as finalidades subjacentes ao empréstimo que a UGT pretendia contrair - consolidação de passivos bancários e liquidação de dívidas a formandos e fornecedores resultantes da promoção de acções de formação profissional – "relevam do conceito de *manifesto interesse para a economia nacional* contido na base II, n.º 1, da Lei 1/73, de 02.01".

A concessão do aval do Estado a esta operação foi precedida de pareceres jurídicos contraditórios.

Assim, em Memorando do Director de Serviços de Garantias e Créditos do Estado, de 5 de Março, concluiu-se que a concessão do aval do Estado carecia de suporte legal, dado não respeitar os requisitos constantes das Bases I e II da Lei 1/73, que apenas permitem a concessão do aval do Estado a operações de crédito a realizar por institutos públicos ou

empresas nacionais, para a realização de empreendimentos ou projectos de manifesto interesse para a economia nacional.

Este parecer foi remetido ao Ministro das Finanças, por despacho do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, de 06.03, que, questionando a respectiva fundamentação, considerou justificar-se uma análise técnica mais desenvolvida.

Assim, em Informação do Adjunto do Ministro, de 7 de Março, com base, designadamente, nos princípios constitucionais da igualdade e imparcialidade, invocando a concessão, em anos anteriores, de avales do Estado em condições consideradas semelhantes, concluiu-se nada haver a obstar, no plano legal, à concessão do aval à operação em causa, parecer com que o Ministro das Finanças manifestou inteira concordância, através de despacho exarado em 07.03, na sequência do que, pelo despacho acima referido, concedeu o aval do Estado ao empréstimo a contrair pela UGT.

Posteriormente, porém, através da Resolução da Assembleia da República n.º 30/97, de 23 de Abril, publicada no DR, I Série A, de 15 de Maio, foi decidida a constituição de uma Comissão Eventual de Inquérito Parlamentar, com o objectivo de "apreciação da conformidade constitucional e legal do aval do Estado à UGT". Em relatório aprovado em 22.10.97, esta Comissão concluiu, por maioria, com os votos contra dos deputados do Partido Socialista, que "O acto que concedeu o aval do Estado à UGT não está conforme com a base I da Lei n.º 1/73" .

De referir ainda, sobre esta questão, que a Procuradoria Geral da República (PGR), por considerar que a concessão do referido aval do Estado punha em causa questões "complexas e controvertidas na doutrina", entendeu ouvir o Conselho Consultivo, que emitiu o seu Parecer n.º 21/97, aprovado por maioria (com duas declarações de voto contrárias), e em cujas conclusões se considera que o Despacho n.º 122/97-XIII, de 7 de Março, do Ministro das Finanças, que concedeu o aval com fundamento na Lei n.º 1/73, de 02.01, padece do vício de violação da lei, por aquela lei não lhe ser aplicável. O referido Parecer concluiu, igualmente, que aquele despacho "enferma ainda do vício material de violação da lei, por violação do princípio da independência das associações sindicais".

Do que precede verifica-se, por um lado, já se ter realizado uma apreciação política pela Assembleia da República desta questão pontual respeitante à execução orçamental de 1997, agora em apreciação pelo Tribunal de Contas em sede de Parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE) nos termos do art.º 41.º, n.º 1, alínea g), da Lei n.º 98/97, de 26.08; por outro lado, corre os seus trâmites a apreciação pelo Supremo Tribunal Administrativo (STA) da petição de recurso contencioso de anulação do despacho ministerial que concedeu o aval.

Nos termos do art.º 162.º, alínea d), da CRP e do art.º 24.º, n.º 3, da Lei n.º 6/91, de 20.02, o Parecer do Tribunal sobre a CGE não tem natureza jurisdicional, sendo técnico-opinativo e instrumental para a Assembleia da República apreciar e votar aquela Conta. Sendo assim, tendo-se pronunciado a Assembleia, ainda que em Comissão Eventual de Inquérito Parlamentar, pela ilegalidade da concessão do aval, tal apreciação, na referida perspectiva instrumental, torna menos relevante esta questão, e em sede de Parecer, a posição do Tribunal.

À luz da competência que lhe é atribuída, no âmbito do seu Relatório e Parecer sobre a CGE, pelo referido art.º 41.º da Lei 98/97, o Tribunal entende que é questionável a legalidade da operação em causa quanto à inserção da entidade beneficiária no âmbito subjectivo de aplicação da Base I da Lei 1/73 e quanto à sua potencial repercussão em termos de independência das associações sindicais.

Todavia, o Tribunal opta por não se pronunciar, em definitivo, sobre a questão, uma vez que, tendo presentes as divergências atrás assinaladas, o trânsito em julgado da decisão do STA sobre a mesma não ocorrerá dentro do prazo legal fixado para a aprovação do seu Relatório e Parecer. Acresce que, no entender do Tribunal, o interesse público aconselha a não contribuir, nesta fase, para o reacender da controvérsia que envolveu esta operação financeira do Estado.

Relativamente ao aval concedido aos Estaleiros Navais de Viana do Castelo, SA, a operação realizada relacionou-se com a necessidade da empresa de alterar a sua estrutura de capitais, face ao elevado valor dos créditos detido sobre a Federação da Rússia e a Ucrânia, grande parte dos quais se encontravam em situação de mora, necessitando de recorrer a um empréstimo bancário para fazer face a compromissos inadiáveis de curto prazo.

O empréstimo emitido pela RAM teve por finalidade, para além de cobrir o défice do orçamento da Região para 1997, no montante de 16 milhões de contos, possibilitar o pagamento das amortizações de um empréstimo obrigacionista contraído junto de várias instituições de crédito, no valor de cerca de 6,8 milhões de contos, bem como de empréstimos externos contraídos junto do Banco Europeu de Investimento, no valor aproximado de 183 mil contos[25].

Relativamente à Casa do Douro, o aval concedido destinou-se, basicamente, a prorrogar avales a operações contratadas em anos anteriores, com garantia do Estado, no montante de 16,620 milhões de contos, a que acresceu um novo empréstimo no valor de 429.977.000$00, para liquidação de responsabilidades para com o Estado e reforço do fundo de maneio.

De acordo com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 125-B/97, que aprovou a concessão do aval, a Casa do Douro presta uma contragarantia através da constituição do "penhor a favor do Estado, em paridade com as instituições credoras, da totalidade dos vinhos de que a casa do Douro é proprietária, excluindo os que estão dados de penhor em contratos em que o Estado não intervém, os vinhos ainda por pagar aos produtores e uma pequena reserva para promoção e representação da Casa do Douro", constando do respectivo processo a discriminação e avaliação dos vinhos penhorados a favor do Estado.

O aval concedido a um empréstimo da HCB – Hidroeléctrica de Cahora Bassa, SARL, no valor de 3 milhões de contos, substituiu um aval concedido em 1995 a um empréstimo de igual montante, e decorreu da cedência da posição do mutuante, Banco CISF, ao Banco de

[25] Afigura-se pertinente referir que, no âmbito dos trabalhos preparatórios do Parecer sobre a CGE/97, se verificou que, para além deste aval, a Região Autónoma da Madeira beneficiou ainda de comparticipações nos juros da dívida interna no valor de 464 milhares de contos, e de assunção de passivos no valor de 10,387 milhões de contos, ao abrigo, respectivamente, dos art.os 12.º e 61.º da Lei do Orçamento.

Fomento e Exterior, SA. No âmbito desta operação foi prorrogado por seis meses o prazo de utilização do empréstimo e obtida uma taxa de juro mais favorável.

No tocante à Lisnave - Estaleiros Navais de Lisboa, SA, o aval concedido ao empréstimo de 4 milhões de contos, decorreu da reestruturação de um outro empréstimo obrigacionista emitido em 1992 (no montante inicial de 5 milhões de contos).

O aval ao empréstimo no valor de 3,5 milhões de contos, contraído em 1996 por um prazo de 6 meses, eventualmente renovável, destinou-se a manter por mais seis meses o aval então concedido, face à necessidade manifestada pela Lisnave de prorrogar o prazo do referido financiamento, a partir de 30 de Maio de 1997.

No que se refere aos empréstimos obrigacionistas emitidos pela Parque Expo 98, o primeiro, no valor de 20 milhões de contos, continha-se ainda no limite estabelecido pela Portaria n.º 152/96, de 23 de Agosto, que, como se referiu no Parecer sobre a Conta de 1996[26], havia ampliado para 80 milhões de contos o limite para a emissão de obrigações estabelecido pelo Código das Sociedades Comerciais. Todavia, a emissão do empréstimo no valor de 40 milhões de contos, considerando as emissões efectuadas por esta empresa desde 1995, só foi possível através de nova ampliação daquele limite, para 170 milhões de contos, pela Portaria n.º 480-A/97, de 30 de Julho.
Em cumprimento do Despacho n.º 70/97-XIII, de 10 de Fevereiro, do Ministro das Finanças, que determinou que os processos respeitantes à concessão de aval ou outras garantias financeiras pelo Estado ou por outras entidades públicas fossem instruídos por forma a respeitar a obrigação de notificação prévia à Comissão Europeia, o Metropolitano de Lisboa e a CP apresentaram pareceres jurídicos justificando a não necessidade de notificação prévia à Comunidade Europeia dos avales concedidos a estas empresas, quer no respeitante aos avales a operações realizada na ordem interna quer aos avales a empréstimos externos, analisados no ponto seguinte.

As operações realizadas obtiveram pareceres favoráveis do Instituto de Gestão do Crédito Público, a quem compete, como se referiu anteriormente, pronunciar-se sobre as condições financeiras das operações a avalizar pelo Estado.

De referir a este respeito que, na sua generalidade, as taxas de juro negociadas para as operações analisadas foram indexadas à Lisbor a 6 meses, deduzida de margens que variaram entre 0,0625% e 0,20%.

Quanto às taxas de aval aplicadas situaram-se no mínimo previsto no Despacho do Ministro das Finanças n.º 78/95-XII, de 19 de Outubro, 0,2%, com excepção da RAM, isenta do pagamento de taxa de aval pelo n.º 4 do art.º 66.º da Lei do Orçamento para 1997, e da Parque Expo 98, que, nos termos do Despacho n.º 1547/97, de 16 de Outubro, do SETF, ficou igualmente isenta da taxa de aval, relativamente a garantias do Estado aos avales já concedidos, bem como a outras garantias que eventualmente venham a ser prestadas.

[26] Cfr. Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1996, Cap.º VII – Dívida pública, ponto 7.6.2.1.1.

7.6.2.1.2 – Na ordem externa

No respeitante a operações efectuadas na ordem externa, em 1997 foram concedidos avales a oito empréstimos contraídos por diversas entidades junto do BEI, no valor global de 107,7 milhões de contos, os quais não foram objecto de qualquer utilização durante o ano, e um aval a uma operação de *leasing* contratada pelo Metropolitano de Lisboa, no valor de 15 milhões de contos.

No quadro seguinte apresenta-se uma síntese dos principais elementos relativos a estas operações:

(em milhões de contos)

Beneficiário	Mutuante/Locador	Despachos e RCM's autorizadores	Montante	Finalidade
Metropolitano de Lisboa, EP	BEI - Banco Europeu de Investimento	RCM n.º 154/97, de 21.08 (DR, I-B, de 15.09) Desp. n.º 8246/97, de 11.09 (DR, II, de 27.09)	15,000	Financiamento parcial do projecto "Metropolitano de Lisboa I/3 - 2ª parcela - - Expansão e modernização da rede do Metropolitano de Lisboa"
Metropolitano de Lisboa, EP	BEI - Banco Europeu de Investimento	RCM n.º 155/97, de 21.08 (DR, I-B, de 15.09) Desp. n.º 8248/97 de 11.09 (DR, II, de 27.09)	11,000	Financiamento parcial do projecto "Metropolitano de Lisboa II - 3ª parcela - - Expansão e modernização da rede do Metropolitano - Linha Alameda EXPO"
Gil – Gare Intermodal de Lisboa, SA	BEI - Banco Europeu de Investimento	RCM n.º 158/97 de 21.08 (DR, I-B, de 22.09) Desp. n.º 8244/97, de 11. 09 (DR, II, de 27.09)	11,200	Financiamento parcial do projecto "Gare Intermodal de Lisboa (Estação do Oriente)"
CP – Caminhos de Ferro Portugueses, EP	BEI - Banco Europeu de Investimento	RCM n.º 159/97, de 21.08 (DR, I-B, de 24.09) Desp. n.º 8245/97, de 11.09 (DR, II, de 27.09)	10,000	Financiamento parcial do projecto "CP - III - Linha do Norte", Subprojecto A"
CP – Caminhos de Ferro Portugueses, EP	BEI - Banco Europeu de Investimento	RCM n.º 159/97, de 21.08 (DR, I-B, de 24.09) Desp. n.º 8247/97, de 11.09 (DR, II, de 27.09)	10,000	Financiamento parcial do projecto "CP – III – Linha do Norte", Subprojecto B"
Brisa – Auto-Estradas de Portugal, SA	BEI – Banco Europeu de Investimento	RCM n.º 7/98, de 30.12.97 (DR, I-B, de 22.01.98) Desp. n.º 1752/98, de 30.12.97 (DR, II, de 29.01.98)	18,000	Financiamento parcial do investimento da construção de lanços de auto-estrada – "Projecto Brisa X"
REFER – Rede Ferroviária Nacional, EP	BEI – Banco Europeu de Investimento	RCM n.º 8/98, de 30.12.97 (DR, I-B, de 22.01.98) Desp. n.º 1753/98, de 30.12.97 (DR, II, de 29.01.98)	20,000	Financiamento parcial do projecto denominado "Travessia Ferroviária do Tejo - B".
Brisa - Auto- Estradas de Portugal, SA	BEI - Banco Europeu de Investimento	RCM n.º 12/98, de 30.12.97 (DR, I-B, de 26.01.98) Desp. n.º 1754/98, de 30.12.97 (DR, II, de 29.01.98)	12,500	Financiamento parcial do investimento na construção de lanços de auto-estrada - "Projecto Brisa IX"
Metropolitano de Lisboa, EP	DB Export-Leasing, GmbH. (DBX)	RCM n.º 6/98, de 30.12.97 (DR, I-B, de 22.01.98) Desp. n.º 1749/98, de 22.12.97 (DR, II, de 29.01.98)	15,000	Financiamento parcial da aquisição, em sistema de *leasing*, de material circulante, inserida no plano de expansão e modernização da rede do Metropolitano
		Total	**122,700**	

Os avales aos empréstimos contraídos pelo Metropolitano de Lisboa, Gare Intermodal de Lisboa, SA e pela CP foram concedidos com base na Lei 1/73, de 2 de Janeiro, reunindo as

condições previstas naquele diploma, e detendo o Estado a totalidade do capital, ainda que de forma indirecta no caso da Gare Intermodal de Lisboa, SA, em que o capital inicial, 200 mil contos, foi subscrito e realizado pela Parque Expo 98, SA, tendo sido posteriormente elevado, ainda em 1996, para 392 mil contos, mantendo a Parque Expo a maioria do capital, com 51%, tendo a parte restante sido subscrita pela CP e o Metropolitano de Lisboa, com participações de 33% e 16%, respectivamente.

As minutas dos respectivos contratos de garantia foram sujeitas à fiscalização prévia do Tribunal, tendo sido visadas.

A concessão do aval às restantes operações foi efectuada com suporte na Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, tendo-se verificado igualmente a conformidade com as finalidades, condições e procedimentos ali definidos.

Uma vez que estas garantias foram prestadas já na vigência da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, os contratos respectivos, como já se referiu, não se encontravam sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal.

Tal como em relação às operações realizadas na ordem interna o Instituto de Gestão do Crédito Público foi consultado sobre as condições financeiras de todas as operações para que foi solicitada a garantia do Estado.

Quanto ao regime de taxa de juro dos empréstimos contraídos junto do BEI, idêntico para todos os empréstimos e o habitualmente praticado pelo BEI – taxa de juro aberta, negociada no momento de cada desembolso – o IGCP considerou que, não sendo possível emitir um parecer preciso sobre condições abertas, não se deveria, porém, inviabilizar as operações, sugerindo que os mutuários contactassem aquele Instituto, a fim de se aferir das condições específicas de cada utilização.

No respeitante à necessidade de notificação prévia à Comissão Europeia, a que se refere o Despacho n.º 70/97-XIII, de 10 de Fevereiro, do Ministro das Finanças, mencionado no ponto anterior, o Metropolitano de Lisboa e a CP, como foi já referido, apresentaram pareceres jurídicos justificando a não necessidade de proceder àquela notificação.

Por sua vez, através de despacho exarado em Informação da DGT sobre esta questão, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, considerou serem aplicáveis, por analogia, ao aval concedido ao empréstimo contraído pela GIL - Gare Intermodal de Lisboa, as conclusões do parecer elaborado pela CP.

Todavia, no respeitante ao aval concedido à BRISA, o Ministro do Equipamento, Planeamento e Administração do Território, através de despacho de 27.11.97, sem prejuízo de considerar estarem reunidas as condições para um parecer favorável, fez as seguintes observações:

"Será, contudo, necessário ponderar se também é respeitado o princípio da igualdade e se existe fundamento bastante para a intervenção de carácter excepcional" (Nos termos do n.º 2

do art.º 1.º da Lei n.º 112/97 "A concessão de garantias pessoais reveste-se de carácter excepcional, (...) e faz-se com respeito pelo princípio da igualdade...").

"Não havendo outros concessionários de auto-estradas não se afigura que possa estar em causa qualquer desigualdade de tratamento. No entanto, estando a decorrer dois concursos públicos de concessão de auto-estradas, e não se prevendo a concessão de garantias pessoais aos futuros concessionários, seria oportuno fazer saber à Brisa que a habitual garantia prestada a empréstimos do BEI revestirá no futuro carácter absolutamente excepcional, devendo a negociação de financiamentos pressupor a contratação de garantias bancárias".

De referir, relativamente à REFER, EP - Rede Ferroviária Nacional, que esta empresa, criada pelo Decreto-Lei n.º 104/97, de 29 de Abril, assumiu as responsabilidades dos projectos de investimento que se encontravam em curso no âmbito da actividade dos extintos Gabinetes dos Nós Ferroviários de Lisboa e do Porto, e do Gabinete de Gestão das Obras de Instalação do Caminho de Ferro na Ponte 25 de Abril.

De salientar ainda a concessão do aval à operação de *leasing* que o Metropolitano de Lisboa efectuou, idêntica a uma outra analisada no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1995[27]. Tratou-se de uma operação com características específicas, denominada de "cross border lease", que, resumidamente, se processou da seguinte forma:

- O Metropolitano de Lisboa (ML) comprou 15 unidades triplas (UT) à Sorefame/Siemens/ACE, Portugal, vendendo-as de seguida à locadora (Export Leasing GmbH/DBX) que, em contrapartida, lhe entregou o valor já pago pelo ML à Sorefame/Siemens/ACE;
- Em simultâneo, o ML celebrou um contrato de aluguer com a locadora pelo uso do material circulante, que não chegou a sair das instalações do ML;
- Durante o prazo do contrato o ML pagará uma renda à locadora, tendo no final do mesmo a opção de recompra das UT por um valor residual pré-definido.

Trata-se de uma operação concebida de modo a aproveitar determinados benefícios fiscais, designadamente a isenção de IRC sobre as rendas recebidas pelo DBX, ao abrigo do art.º 36.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais.

A poupança fiscal assim obtida é repartida entre o locador e o Metro, por forma a que o primeiro aumente a sua rendibilidade e o segundo obtenha um menor custo de financiamento.

7.6.3 – Análise de outras operações e factores

A evolução global das responsabilidades directas do Estado, decorre, para além dos avales concedidos no ano, de outras operações e factores, designadamente utilizações de

[27] Cfr. Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1995, Cap.º VII – Dívida pública, ponto 7.6.2.1.2.

empréstimos avalizados em anos anteriores, amortizações efectuadas pelos beneficiários, pagamentos em execução de avales e variações cambiais.

Nos pontos seguintes apresenta-se o movimento global dessas responsabilidades em 1997, quer na ordem interna quer na externa, explicitando-se as operações e factores que o determinaram.

7.6.3.1 – Empréstimos internos

As operações justificativas da variação observada na ordem interna encontram-se discriminadas no quadro seguinte:

(em milhares de contos)

Responsabilidades efectivas em 31.12.96	Aumentos		Diminuições			Responsabilidades efectivas em 31.12.97
	Utilizações	Diferenças de câmbio líquidas	Pagamento pelos beneficiários	Execução de avales	Outras/ Assunção de passivos	
391 579 a)	105 213	1	26 173	301	18 505	451 814 b)

a) Corresponde a responsabilidades assumidas no montante de 403.376 milhares de contos.
b) Corresponde a responsabilidades assumidas no montante de 480.634 milhares de contos.

No que respeita aos pagamentos efectuados pelos beneficiários, os valores mais elevados foram liquidados pelas seguintes entidades:

	(em milhares de contos)
• Região Autónoma da Madeira	10.373
• Parque Expo'98	9.385
• Portucel	1.905
• Quimigal	1.300

De salientar que, analisado o mapa elaborado pela DGT sobre o movimento das responsabilidades por avales prestados, se verificou que tinham sido aí registadas amortizações da totalidade do capital em dívida de 24 empréstimos avalizados pelo Estado, no valor de 466.000 contos, contraídos pela Torralta junto de vários bancos, UBP, BNU, BPSM, BPA, BESCL, BFB, BTA e BBI, indicando-se em nota àquele mapa que aqueles movimentos decorreriam do "Acordo" entre o Estado e aquela empresa.

Com efeito, questionados os Serviços competentes sobre esta situação, uma vez que dos respectivos processos não constava qualquer documento relativo a tais amortizações, foi declarado que as referidas amortizações, e consequente extinção das responsabilidades, tinham sido registadas por determinação superior, invocando o referido "Acordo", na ausência de qualquer documento comprovativo da sua efectivação.

Todavia, analisado conjuntamente com aqueles Serviços o contrato de cessão de créditos celebrado entre o Estado e a Torralta, na ausência de qualquer outro documento a que o

referido "Acordo" se pudesse reportar, verificou-se que o mesmo tinha apenas por objecto a alienação dos créditos detidos por entidades públicas sobre a Torralta, nada constando sobre a dívida avalizada.

Nestas circunstâncias, a DGT solicitou aos bancos credores informação sobre a situação dos referidos empréstimos, apenas tendo, porém, até à conclusão da auditoria, obtido resposta do BPSM, que enviou as respectivas declarações de aval, com a indicação de que a situação se encontrava regularizada.

Quanto aos restantes, uma vez que o referido contrato não pode justificar a eliminação das responsabilidades do Estado, e não dispondo a DGT de qualquer documento comprovativo de eventuais amortizações efectuadas pela Torralta, deve aquela Direcção-Geral justificar a exclusão das referidas responsabilidades do respectivo mapa.

Nas suas observações sobre esta matéria a Direcção-Geral do Tesouro afirmou o seguinte:

> *"O procedimento de anulação das garantias prestadas pelo Estado no âmbito de empréstimos concedidos por oito Bancos à TORRALTA não decorreu directamente do "Acordo" de alienação de créditos, mas sim de comunicação oficiosa das instituições de crédito credoras sobre a regularização dos débitos daquela empresa.*
>
> *Solicitada a confirmação da extinção da responsabilidade do Estado, já nos foi confirmada, oficialmente, pelo BPSM e pelo BTA a referida regularização, tendo procedido à devolução das correspondentes declarações de aval.*
>
> *O encerramento definitivo do processo pelos restantes Bancos prende-se, conforme nos tem vindo a informar telefonicamente, com a dificuldade de encontrarem os originais das correspondentes declarações de aval, emitidas que foram há já tantos anos.*
>
> *Aliás, a continuidade das responsabilidades do Estado para além da data limite do reembolso contratual dos empréstimos, ou pelo menos os termos em que ela se verificará, é uma matéria sobre a qual se têm levantado ultimamente dúvidas e que se irá aprofundar".*

Sobre estas considerações há que destacar o seguinte:

Considera-se incompreensível que, com base em meras "comunicações oficiosas", na ausência de qualquer documento comprovativo de que a Torralta amortizara os empréstimos em causa, se tenham inscrito tais amortizações nos mapas relativos ao movimento das responsabilidades do Estado por avales prestados elaborados pelos Serviços da DGT, com a consequente eliminação das responsabilidades do Estado, daqueles mapas e, consequentemente, da Conta Geral do Estado, designadamente do Mapa Anexo n.º 10 – "Relação nominal dos beneficiários de avales do Estado".

Tendo em conta, por outro lado, que, face à justificação agora apresentada, se confirma que era desprovida de fundamento a explicação então dada aos técnicos do Tribunal, e mesmo, segundo foi afirmado, à responsável directa pelo sector, no sentido de que a extinção daquelas responsabilidades teria decorrido do "Acordo" celebrado entre o Estado e a Torralta, torna-se patente a falta de transparência de todo este processo.

Relativamente aos avales concedidos a esta empresa, é de referir que, no ano em apreço, esta procedeu à liquidação integral das taxas de aval em atraso.

Retomando a análise do quadro anterior, o valor registado em execução de avales inclui o pagamento de 300 mil contos para regularização do capital em dívida de um empréstimo obrigacionista emitido pela Lisnave em 1991.

O remanescente, no valor de 522.790$00, respeita ao capital em dívida de um empréstimo no montante de 2.300 contos contraído pela empresa Têxtil Alberto Pombo, Ld.ª, junto do BNU, avalizado pelo Estado através do IAPMEI.
As diminuições inscritas em "Outras", no montante de 18,505 milhões contos, resultaram da assunção de passivos da TAP, no valor de 17 milhões de contos, e da CRCB - Companhias Reunidas de Congelados de Bacalhau, SA, no valor de 1,505 milhões de contos[28]

7.6.3.2 – Empréstimos externos

A variação das responsabilidades directas efectivas do Estado na ordem externa foi a que se apresenta no quadro seguinte:

(em milhares de contos)

Responsabilidades efectivas em 31.12.96	Aumentos			Diminuições			Responsabilidades efectivas em 31.12.97
	Utilizações b)	Diferenças de câmbio liquidas	Outros	Pagamentos pelos beneficiários	Execução de avales	Outras	
522 265 a)	130 449	20 872	40	44 415	24	14 401	614 786 c)

a) Corresponde a 668,366 milhões de contos de responsabilidades assumidas.
b) Utilização de empréstimos contratados em anos anteriores.
c) Corresponde a 753,373 milhões de contos de responsabilidades assumidas.

As utilizações de operações contratadas em anos anteriores foram efectuadas pelas seguintes entidades:

(em milhões de contos)

- Brisa, EP 35,025
- CP, EP 25,800
- Metropolitano de Lisboa, EP 49,000
- Região Autónoma da Madeira 4,000
- Transtejo, SA 1,624
- Expo-98 5,000
- Valorsul, SA 4,000
- Lipor 6,000

Por sua vez, os beneficiários que efectuaram pagamentos de valores mais elevados foram os seguintes:

(em milhares de contos)

- BFE – Banco de Fomento Exterior, SA 12.615
- EDP – Electricidade de Portugal, SA 9.439

[28] Operações analisadas no âmbito das assunções de passivos e "regularizações de situações do passado".

- TAP – Transportes Aéreos Portugueses, SA 5.438
- BPI – Banco Português de Investimentos, SA 3.289
- SATA, SA 2.724
- Transtejo, SA 2.111
- EDA – Electricidade dos Açores 1.392

As amortizações restantes foram efectuadas por um elevado número de beneficiários, envolvendo pagamentos de reduzido montante.

O aumento registado em "Outros" corresponde ao aumento das responsabilidades do Estado Português decorrentes do contrato de garantia celebrado em 1992 ao abrigo da Convenção de Lomé IV, nos termos do qual a República Portuguesa se constituiu garante perante o Banco Europeu de Investimento, pelos valores correspondentes à sua quota de participação, no que respeita à execução de todas as obrigações financeiras e pecuniárias decorrentes dos empréstimos concedidos.

No que respeita à importância de 24 mil contos inscrita em "Execução de avales", constitui o valor total de sete pagamentos efectuados no âmbito da Convenção de Lomé III.

Assinale-se que no final do ano as responsabilidades do Estado relativamente aos empréstimos concedidos pelo BEI ao abrigo das Convenções de Lomé III e IV, situavam-se em ECU 3.973.559 e ECU 7.882.386, respectivamente, cujo contravalor é de 803,174 e 1.593,251 milhares de contos.

As diminuições no valor de 14,401 milhões de contos, registadas em "Outras", ficaram a dever-se às seguintes operações:

- Substituição da garantia do Estado a um empréstimo no valor de 12 milhões de contos concedido pelo BEI à EDP por uma garantia bancária, operação aprovada por Despacho do Ministro das Finanças, de 02.05.97;
- Assunção de passivos da TAP avalizados pelo Estado, englobando capital e juros, totalizando o capital em dívida 2,401 milhões de contos[29].

Analisadas as operações efectuadas no ano em apreço, procede-se seguidamente à verificação do cabimento dos avales concedidos no limite efectivo para a concessão de avales, 360 milhões de contos, resultante do limite fixado pelo art.º 66.º da Lei do Orçamento, 450 milhões de contos, deduzido de 20% conforme determinado pelo Despacho n.º 171/97-XIII, de 8 de Abril, do Ministro das Finanças.

(em milhões de contos)

Avales concedidos	Amortizações e outras deduções previstas na LO	Cabimentação

[29] Operação analisada no âmbito das assunções de passivos e "regularizações de situações do passado".

Limite efectivo para a concessão de avales			**360,0**
Operações na ordem interna	144,4	74,7[a)]	69,7
Operações na ordem externa	122,7	44,4	78,3
Total	**267,1**	**119,1**	**148,0**
	Saldo por utilizar		212,0

a) Para além de amortizações no valor de 26,2 milhões de contos, este valor integra 48,5 milhões de contos referentes às seguintes operações:

– Concessão de garantias à Região Autónoma da Madeira no valor de 22,8 milhões de contos (n.º 2, al. d);
– Renegociação da dívida avalizada à Casa do Douro, no montante de 15,7 milhões de contos, e à Hidroeléctrica Cahora Bassa, SARL, no montante de 3 milhões de contos, no total de 18,7 milhões de contos (n.º 2 al. a);
– Concessão de garantias à Hidroeléctrica de Cahora Bassa, SARL, no montante de 7 milhões de contos (n.º 2 al. b).

Como se verifica, em resultado das amortizações efectuadas pelos beneficiários e das isenções referidas, registava-se no final do ano um saldo não utilizado no valor de 212 milhões de contos, de onde resulta que, à semelhança do que se observou nos quatro últimos anos, o limite fixado na Lei do Orçamento para a concessão de avales se situou num valor muito superior ao que seria necessário, tendo em conta ainda que, como se referiu, aquele limite foi reduzido em 20% por despacho do Ministro das Finanças.

Na sua resposta, a DGT reconhece a sobreavaliação do referido limite, fazendo as seguintes observações:

> *"Os limites propostos são baseados em dados previsionais sobre as necessidades de garantias fornecidos em Maio/Junho do ano anterior pelas entidades que nessa altura admitem vir a ser candidatas a este apoio do Estado. Por outro lado, pelas dificuldades em estimar com fiabilidade, nessa data, as amortizações dos empréstimos garantidos, estas não foram tidas em devida conta, em dedução às necessidades indicadas pelos candidatos.*
>
> *Nota-se entretanto que, na preparação do OE/99 houve cuidado acrescido, não tendo, no entanto, chegado a ser contemplada a redução do limite proposto pela DGT.*
>
> *Partilhando da preocupação dos Serviços do Tribunal de Contas, a DGT está já a considerar aperfeiçoamentos no cálculo da quantia relevante para o referido limite orçamental".*

7.6.4 – Evolução e síntese das operações efectuadas

Apresentam-se de seguida, em síntese, as operações realizadas, bem como as variações relativamente a 1996:

(em milhares de contos)

Operações	**Empréstimos internos**			**Empréstimos externos**		
			Variação			**Variação**

	1996	1997	Valor	%	1996	1997	Valor	%
Utilizações	84 050	105 213	+ 21 163	+ 25,2	63 824	130 449	+ 66 625	+ 104,4
Amortizações	32 367	26 173	- 6 194	- 19,1	54 900	44 415	- 10 485	- 19,1
Execução de avales	1 013	301	- 712	- 70,3	15	24	+ 9	+ 60,0
Diferenças de câmbio	-	1	+ 1	-	190	20 872	+ 20 682	+ 10 885,3
Assunção de passivos	32 543	18 505	- 14 038	- 43,1	29 198	2 401	- 26 797	- 91,8
Outros	-	-	-	-	31 681	12 001	- 19 680	- 62,1

Da análise deste quadro destaca-se o seguinte:

- Na ordem interna, as utilizações de empréstimos avalizados, que registaram em 1997 um aumento de cerca de 21,163 milhões de contos, a que corresponde um acréscimo de, aproximadamente, 25%.
- Na ordem externa, o aumento das utilizações, que mais do que duplicaram, a diminuição substancial de passivos assumidos que beneficiavam de aval do Estado, bem como a diminuição em "Outros", que respeitaram na sua quase totalidade à redução de responsabilidades decorrente da substituição dos avales do Estado por garantias bancárias.

7.6.5 – Utilização em 1997 de empréstimos sem utilização, ou utilizados parcialmente, avalizados em 1996

Com vista ao acompanhamento das utilizações pelos beneficiários de empréstimos avalizados no ano transacto, sem utilizações ou apenas parcialmente utilizados até ao final do ano, procedeu-se ao apuramento das respectivas utilizações no ano em apreço, cujos resultados se apresentam no quadro seguinte:

Beneficiários	Montante avalizado (milhões de contos)	Utilização em 31.12.96 (%)	Utilização em 31.12.97 (%)
BRISA, SA	15,0	10,0	100,0
Parque Expo - 98, SA	10,0	50,0	100,0
CP, EP	20,0	65,0	100,0
CP, EP	8,8	-	100,0
METRO, EP	25,0	-	88,0
BRISA, SA	10,0	-	100,0
LIPOR – Serviço Intermunicipalizado de Tratamento de Lixo da Região do Porto	8,0	-	75,0
Valorsul – Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos da Área Metropolitana de Lisboa, Norte, SA	10,0	-	40,0
BRISA, SA	15,0	33,3	100,0

7.7 – Dívida efectiva

No quadro seguinte apresentam-se os valores da dívida efectiva em 1996 e 1997, bem como as variações observadas, tendo em conta os valores apurados nos pontos anteriores relativamente à dívida directa e garantida.

(em milhões de contos)

Componentes	1996	1997	Variação	
			Valor	%
Dívida directa	**11 121,1**	**11 385,9**	**+ 264,8**	**+ 2,4**
Interna	9 147,1	8 858,0	+ 289,1	+ 3,2
Externa	1 974,0	2 527,9	+ 553,9	+ 28,1
Títulos na posse do Estado	**(41,2)**	**(20,2)**	**- 21,0**	**- 51,0**
Fundo de Renda Vitalícia	5,5	2,8	- 2,7	- 49,1
Fundo de Regularização da Dívida Pública	35,5	17,2	- 18,3	- 51,5
Direcção Geral do Tesouro	0,2	0,2	-	-
Dívida directa efectiva	**11 079,9**	**11 365,7**	**+ 285,8**	**+ 2,6**
Dívida garantida	**1 071,7**	**1 234,0**	**+ 162,3**	**+ 15,1**
Interna	403,4	480,6	+ 77,2	+ 19,1
Externa	668,3	753,4	+ 85,1	+ 12,7
Total dívida efectiva	**12 151,6**	**12 599,7**	**+ 448,1**	**+ 3,7**

O valor total da dívida efectiva em 31.12.97 apresentado neste quadro difere em 0,2 milhões de contos do valor correspondente constante do Quadro 4.5.7.C – Dívida Pública Efectiva, do relatório da Conta, 12.599,9 milhões de contos, divergência que resulta de neste valor estarem incluídas, na dívida garantida, responsabilidades indirectas por avales do Estado no valor de 202,5 milhares de contos (cfr. ponto 7.6.2).

Considera-se que tais responsabilidades não deveriam consideradas, uma vez que a sua inclusão não é coerente com o critério adoptado relativamente à dívida directa, onde não se encontra englobado o endividamento dos fundos e serviços com autonomia administrativa e financeira, designadamente institutos públicos.

Passando à análise dos valores apresentados no quadro anterior, verifica-se um crescimento da dívida efectiva total no valor de 448,1 milhões de contos, 3,7%, significativamente inferior ao aumento registado no ano anterior, 633,1 milhões de contos, 5,5%. Tal diminuição do ritmo de crescimento é ainda mais notória no respeitante à dívida directa efectiva, com um aumento de 285,8 milhões de contos, 2,6%, contra 570 milhões de contos, 5,4%, em 1996.

É de salientar, igualmente, a diminuição do valor dos títulos na posse do Estado, menos 21 milhões de contos, – 51%, devido à amortização total do Empréstimo "Bicentenário do Ministério das Finanças", do qual o Fundo de Renda Vitalícia possuía títulos no valor nominal de 2,625 milhões de contos, e da amortização dos Certificados Especiais de Dívida Pública, no valor de 26,232 milhões de contos, subscritos pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública, utilizando dotações do Orçamento do Estado, para a constituição de um "sinking fund" destinado a fazer face aos juros capitalizados do empréstimo "Obrigações do Tesouro – Capitalização automática 1991-1997", totalmente amortizado no ano em apreço.

VIII – PATRIMÓNIO FINANCEIRO

Como se vem assinalando nos Pareceres dos últimos anos, na medida em que a inventariação do Património do Estado não se encontra ainda concluída e a CGE não é acompanhada de um balanço entre valores activos e passivos, a análise patrimonial em sede de Parecer sobre a Conta Geral do Estado prevista na alínea c) do n.º 1 do art. 41 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto defronta sérias dificuldades.

Para colmatar essa insuficiência de informação, o Tribunal de Contas, no âmbito das suas competências, procedeu à aprovação da Resolução n.º 10/93 – 2.ª S., publicada em 17 de Janeiro de 1994, a qual vincula todos os serviços e organismos da administração central, institutos públicos que revistam a forma de serviços personalizados do Estado, fundos públicos e instituições de segurança social, à remessa de informação sobre os elementos constitutivos do seu património financeiro.

A informação a ser remetida ao Tribunal até 30 de Junho de cada ano, deve conter, segundo os modelos apresentados na respectiva Resolução, os seguintes elementos:

- Relação das acções, quotas e outras partes de capital detidas em empresas;
- Relação dos títulos de participação, das obrigações, dos títulos de dívida pública de prazo superior a um ano e das participações em fundos de investimento mobiliário e imobiliário;
- Relação dos créditos, decorrentes da concessão de empréstimos com prazos superiores a um ano;
- Outras aplicações financeiras, à excepção de depósitos com prazo até um ano. Nesta rubrica têm vindo a ser considerados títulos, tais como: unidades de participação em associações e em centros tecnológicos, certificados de aforro, fundos tesouraria e outros.

Este capítulo foi assim elaborado com base nos elementos remetidos ao abrigo da citada Resolução e do respectivo confronto com os escassos elementos constantes da CGE e abrange, além do património financeiro gerido pelos serviços do Ministério das Finanças com competências específicas nesta matéria, o património financeiro gerido pelos fundos e serviços autónomos integrados na administração directa do Estado, com exclusão apenas do relativo às Instituições de Segurança Social, que é tratado no capítulo XI.

No que respeita aos serviços do Ministério das Finanças, procedeu-se, a exemplo de anos anteriores, à análise dos activos financeiros dos tipos acima referidos, comparando o seu número e valor nominal em 31 de Dezembro de 1996 e em 31 de Dezembro de 1997 e apurando a natureza das variações ocorridas nesse período e os rendimentos por eles proporcionados.

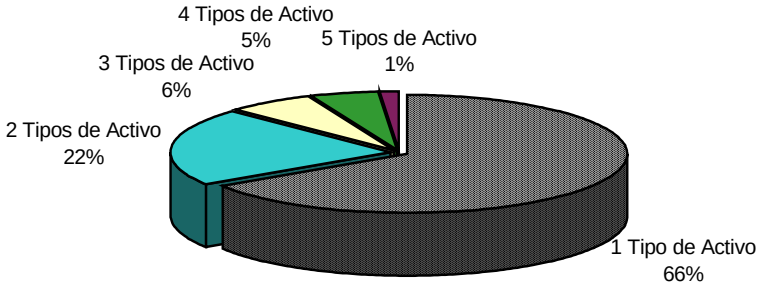
Quanto aos restantes fundos e serviços autónomos, encerrado o processo de obtenção de informação, constatou-se que o âmbito da análise foi alargado, relativamente aos anos

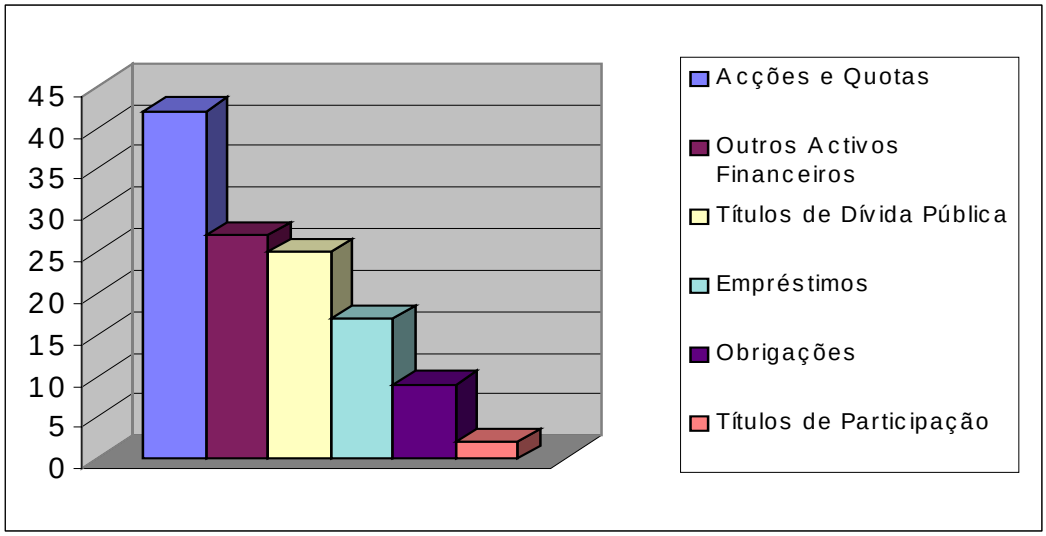
anteriores, abrangendo no ano em apreço, um conjunto de 78 entidades do sector público administrativo, contra 74 entidades analisadas no ano anterior.

A análise levada a efeito compreendeu, para além da análise da evolução global do património financeiro gerido pelos FSA, a análise da evolução registada na carteira de activos de cada um dos FSA.
Foi ainda efectuada uma análise comparativa dos valores de receita e de despesa apurados através da informação enviada pelos FSA, com os valores de receita e de despesa incluídos nos mapas relativos à "Discriminação das receitas e despesas por agrupamentos económicos e de outros movimentos incluídos nas contas de gerência de 1997, Subsector Fundos e Serviços Autónomos", constante do volume II da Conta Geral do Estado de 1997.

Da análise realizada concluiu-se, por um lado, que a maioria das entidades apenas detém um tipo de activo e, por outro lado, que o tipo de activos mais frequentemente detidos são as acções e quotas. Apresentando graficamente estas situações obtém-se as duas representações seguintes.

Constituição das Carteiras de Activos Financeiros por Entidades





No final, procede-se, relativamente aos fundos e serviços autónomos, a uma análise comparativa entre os valores apurados, os valores constantes da CGE/97 e os valores constantes dos mapas das contas de gerência e abordam-se ainda questões relativas à aplicação de receitas resultantes da alienação de partes sociais de empresas detidas pelo Estado, por estarem sujeitas a um regime específico de consignação.

8.1 – Evolução global em 1997

8.1.1 – Activos financeiros geridos pela DGT, FRDP e FRV

No quadro seguinte evidencia-se a evolução sofrida em 1997 pelos vários tipos de activos que são objecto de análise, com excepção dos expressos em meticais, por não se tratar de divisa convertível, os quais, aliás, não registaram alterações significativas:

(em contos)

Tipo de Activos	Valor Nominal		Variação	
	31/12/96	31/12/97	Total	%
Empréstimos	544 612 432	616 350 804	71 738 372	13,17
Obrigações e Títulos de Dívida Pública	42 358 222	20 699 136	-21 659 086	-51,13
Títulos de Participação	6 055 000	6 055 000	0	0,00
Outros activos	9 250 000	9 250 000	0	0,00
Acções e Quotas	1 197 418 026	1 515 896 213	318 478 188	26,60
Total	**1 799 693 680**	**2 168 251 153**	**368 557 473**	**20,48**

Constata-se, assim, que, de todos os tipos de activos, só os títulos de dívida pública registaram evolução negativa, registando-se um aumento bastante significativo no que respeita às acções e quotas, tendo o conjunto dos valores sofrido um aumento global de 368 milhões de contos, compensando a diminuição sofrida no ano anterior.

O aumento do valor dos créditos por empréstimos é influenciado pelas variações relativas aos créditos titulados em dólares dos Estados Unidos da América, relativamente aos quais se verificaram em 1997 aumentos do capital vincendo e do capital em dívida, reflectindo ainda o saldo em 31/12/97 a valorização daquela divisa em relação ao escudo, ocorrida durante o ano.

A evolução ao nível dos títulos de dívida pública não surpreende, tendo em conta o ocorrido em anos anteriores, e ao peso que nessa carteira representavam os "sinking funds" associados às obrigações de capitalização automática, que neste ano foram integralmente amortizados.

No que respeita à carteira de acções e quotas, as alienações resultantes do processo de privatizações, que em 1997 atingiram valores muito significativos, em termos de número e de valor nominal, foram amplamente compensadas por novas entradas de títulos, resultantes, principalmente, de aumentos do capital social de empresas já existentes. Já em termos de

valor real dos títulos, não se poderá dizer que as acções alienadas tenham um valor inferior ou equivalente às acções que, neste ano, o Estado adquiriu.

Com efeito, merece especial destaque o valor atingido em 1997 pelas receitas provenientes da alienação de acções, o qual representa quase metade (41%) de toda a receita de privatizações arrecadada pelo Estado desde 1989.

8.1.2 – Activos financeiros geridos por outros departamentos, fundos e serviços autónomos

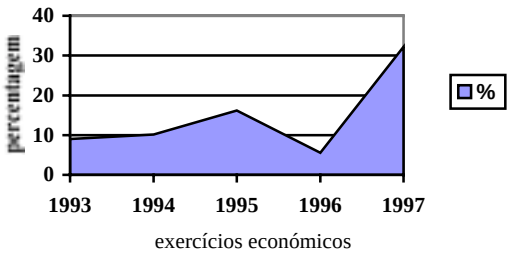
A evolução global registada no património financeiro a cargo dos fundos e serviços autónomos no decurso do exercício de 1997, encontra-se reflectida no quadro seguinte.

(em contos)

Tipo de Activos	Valor Nominal		Variação	
	31/12/96	31/12/97	Total	%
Créditos	159 243 695	160 124 091	880 396	0,6
Obrigações	15 430 269	21 801 094	6 370 825	41,3
Títulos de Dívida Pública	3 725 479	60 091 654	56 366 175	1 513,0
Títulos de Participação	260 259	185 259	-75 000	-28,8
Acções e Quotas	21 485 718	23 535 994	2 050 276	9,5
Outros	61 934 726	80 528 809	18 594 083	30,0
Total	**262 080 145**	**346 266 901**	**84 186 756**	**32,1**

Conforme se encontra evidenciado no quadro, o património financeiro gerido pelos FSA registou, no decurso do exercício económico em análise, um acréscimo de 84.186.756 contos (+32,1%). Constata-se assim que o património financeiro gerido pelos FSA tem vindo a registar desde o exercício de 1993, uma evolução positiva, a qual se encontra ilustrada no gráfico seguinte. É de referir, no entanto, que esta evolução é também devida ao número de

Representação da evolução registado no património financeiro em termos percentuais por exercício económico



entidades sob análise, que tem vindo a aumentar de ano a ano.

O valor nominal global apresentado no início do ano económico em apreço, difere do valor apurado no final do anterior exercício económico em 2.665.366 contos. A diferença resultou das alterações ocorridas em todos os tipos de activos, à excepção dos valores das carteiras de títulos de participação e das obrigações, alterações essas que resultaram, essencialmente, das seguintes situações:

- Introdução de valores relativos a novas entidades (mais 8);
- Classificação errada dos títulos, em termos de tipo ou do prazo de reembolso;
- Detecção de deficiências na informação enviada pelos serviços, procedendo estes à alteração dos valores apresentados relativos ao final do exercício económico anterior. No caso dos créditos surgem com bastante frequência alterações decorrentes de novos planos de reembolso;
- Valorização dos activos em termos de valor de aquisição/subscrição e não de valores nominais.

Estas diferenças serão analisadas e descritas individualmente nos subpontos do ponto 8.2 – Evolução por tipos de activos.

À semelhança do ano económico anterior, o património financeiro a cargo dos FSA continuava a ser constituído, no início do ano económico em análise, maioritariamente, por créditos e "outros activos financeiros", representando, respectivamente, 60,8% e 23,6%, situação esta que se manteve durante o presente exercício, embora a carteira de títulos de dívida pública registasse um acentuado crescimento.

Para o acréscimo registado no valor nominal contribuíram, essencialmente, as variações positivas registadas na carteira dos títulos de dívida pública, dos "outros activos financeiros" e das obrigações, nos montantes de, respectivamente, 56.366.175, 18.594.083 e 6.370.825 contos.

Relativamente à variação ocorrida na carteira de títulos de dívida pública, o maior contributo registado durante 1997 foi dado pela carteira da CGA, que registou um acréscimo de 56.356.359 contos. A evolução registada na carteira dos "outros activos financeiros", resultou, essencialmente, da variação positiva ocorrida na carteira do FGD, de 11.353.000 contos, do IAPMEI, de 4.565.000 contos e do FT, de 2.424.681 contos. Por sua vez, a variação registada na carteira de obrigações resultou, essencialmente, do acréscimo registado na carteira do ISP, relativamente aos seus dois Fundos, FUNDAP e FGA, e que ascendeu a 7.631.285 contos, à qual há a deduzir variações negativas registadas nalgumas carteiras, sendo de destacar a do IAPMEI, no valor de 889.400 contos.

No quadro a seguir apresentado são evidenciados os valores globais da carteira de activos geridos por cada um dos FSA objecto de análise.

(em contos)

Entidades	31.12.96		31.12.97		Variação da carteira	
	Valor Nominal (1)	% (2)	Valor Nominal (3)	% (4)	Valor (5)=(3)-(1)	% (6)=(5)/(1)
APDL	104 350	0,0	34 790	0,0	-69 560	-66,7
APL	150 000	0,1	0	–	-150 000	-100,0
APS	15 000	0,0	15 000	0,0	0	–
ARSN	324	0,0	324	0,0	0	–
CCRA	1 000	0,0	1 000	0,0	0	–
CGA	406 107	0,2	56 762 466	16,4	56 356 359	13.877,0
CHCR	11	0,0	11	0,0	0	–
CHS	8 899	0,0	8 899	0,0	0	–
CMRRC-RP	6,5	0,0	6,5	0,0	0	–
CPME	292 267	0,1	256 334	0,1	-35 933	-12,3
CPPSP	13 000	0,0	0	–	-13 000	-100,0
DGP	14 416	0,0	1 055	0,0	-13 361	-92,7
DGPA	13 566	0,0	550	0,0	-13 016	-95,9
FA/UTL	237	0,0	237	0,0	0	–
FBA/UL	33	0,0	33	0,0	0	–
FCM/UNL	1 433	0,0	1 433	0,0	0	–
FCSH/UNL	2 968	0,0	2 968	0,0	0	–
FCT/UNL	1 585	0,0	1 585	0,0	0	–
Fund.CT**/ex-** JNICT	535 000	0,2	535 000	0,2	0	–
FE/UNL	1 433	0,0	1 433	0,0	0	–
FE/UP	600	0,0	31 772	0,0	31 172	5195,3
FFAP	502	0,0	502	0,0	0	–
FFC	331 202	0,1	650 000	0,2	318 798	96,3
FGCAM	20 174 659	7,7	25 004 659	7,2	4 830 000	23,9
FGD	39 607 000	15,1	50 960 000	14,7	11 353 000	28,7
FMV/UTL	634	0,0	634	0,0	0	–
FT	45 967 968	17,5	45 929 801	13,3	-38 167	-0,1
HCFT	20	0,0	20	0,0	0	–
HJM	119	0,0	119	0,0	0	–
IAPMEI	24 053 690	9,2	27 704 651	8,0	3 650 961	15,2
IASFA	1 443 221	0,6	1 525 435	0,4	82 214	5,7
IC	39 672	0,1	72	0,0	-39 600	-99,8
ICEP	5 561 270	2,1	6 361 052	1,8	799 782	14,4
ICS/UL	89 120	0,0	128 997	0,0	39 877	44,8
IEFP	30 515 665	11,6	29 551 219	8,5	-964 446	-3,2
IFADAP	12 050 426	4,6	11 523 606	3,3	-526 820	-4,4
IGAPHE	35 200	0,0	35 200	0,0	0	–
IGM	26 100	0,0	26 600	0,0	500	1,9
IHMT/UNL	1 383	0,0	1 383	0,0	0	–

(...)

(...)

INETI	997 689	0,4	1 015 096	0,3	17 407	1,7
INH	54 813 777	20,9	54 845 110	15,8	31 333	0,1
INIA	30 000	0,0	30 000	0,0	0	–
INSDrRJ	3 962	0,0	4 072	0,0	110	2,8
IOP/UL	16	0,0	16	0,0	0	–
IPACA	1 913 970	0,7	2 064 476	0,6	150 506	7,9
IPOFG	170,5	0,0	170,5	0,0	0	–
IPQ	31 500	0,0	49 000	0,0	17 500	55,6
IPSAR	41 053	0,0	41 749	0,0	696	1,7
IRSocial	4 257	0,0	4 257	0,0	0	–
ISEGI/UNL	50	0,0	50	0,0	0	–
ISEG/UTL	13 500	0,0	13 500	0,0	0	–
ISP/FGA	15 982 240	6,1	22 220 681	6,4	6 238 441	39,0
ISP/FUNDAP	3 720 115	1,4	5 499 186	1,6	1 779 071	47,8
IST	2 001 600	0,8	2 001 600	0,6	0	–
ITQB/UNL	675	0,0	675	0,0	0	–
IVP	0	–	1 500	0,0	1 500	100,0
IVV	50	0,0	50	0,0	0	–
JAE	0	–	50 000	0,0	50 000	100
JAPN	37 970	0,0	8 917	0,0	-29 053	-76,5
LNEC	16 557	0,0	1 557	0,0	0	–
OGFE	1 165	0,0	1 165	0,0	0	–
OGME	1 160	0,0	1 160	0,0	0	–
RTA	250	0,0	250	0,0	0	–
SASUAçores	7 996	0,0	8 176	0,0	180	2,3
SASUAveiro	17 132	0,0	19 197	0,0	2 065	12,1
SASUL	12 909	0,0	13414	0,0	505	3,91
SASUNL	2 801	0,0	4 401	0,0	1 600	57,1
SASUTL	11 957	0,0	11 800	0,0	-157	-1,3
SGMC	0	–	125 000	0,0	125 000	100,0
SOFE	6 583	0,0	6 583	0,0	0	–
SSGNR	194 703	0,1	392 994	0,1	198 291	101,8
SSPCM	15	0,0	15	0,0	0	–
SSPSP	5 000	0,0	0	–	-5 000	-100,0
UAlg	1 000	0,0	1 000	0,0	0	–
UAveiro	376 250	0,1	376 250	0,1	0	–
UC/SC	52 850	0,0	52 850	0,0	0	–
UM	1 600	0,0	9 600	0,0	8 000	500,0
UNL/R	1 536	0,0	1 536	0,0	0	–
UTL/R	316 000	0,1	316 000	0,1	0	–
Total	**262 080 145**	**100**	**346 266 900**	**100**	**84 186 755**	**32,1**

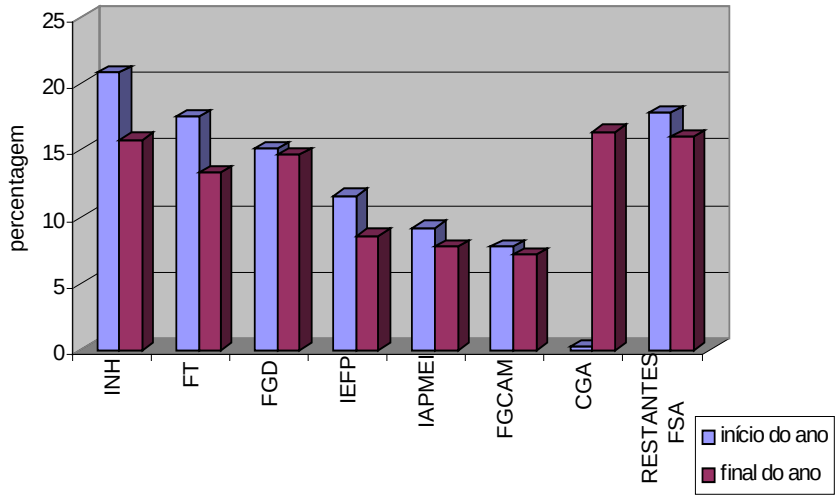
A evolução registada no valor nominal dos activos financeiros geridos pelos FSA no ano económico em apreço, revela uma grande diversidade de situações, registando-se variações que vão desde a extinção da carteira (-100%), até +13.877,2%. Os FSA representativos da primeira situação são a APL, o CPPSP e os SSPSP. Por sua vez, registou-se no presente exercício, a inclusão de 8 novas entidades, 4 das quais (UM, SASUAçores, SASUAveiro e SSGNR) já faziam, no início do ano económico em apreço, gestão de activos, sendo as suas carteiras constituídas, essencialmente, por um só tipo de activo financeiro.

Do universo dos FSA analisados (78), cerca de 50%, ou seja 39, não registaram no decurso do ano económico em análise qualquer alteração no valor nominal da sua carteira. Ressalta-se ainda o facto de a carteira da JNICT ter transitado, em Agosto de 1997, para a Fundação para a Ciência e a Tecnologia, não tendo ocorrido qualquer variação na constituição e valores respectivos.

Do quadro apresentado, é de salientar que 7 FSA, a saber: INH, FT, FGD, CGA, IEFP, IAPMEI e FGCAM, representavam, no início do ano em apreço, 82,2%, passando, no final do exercício, a serem representativos de 83,9% do valor nominal global. É digno de destaque o acréscimo registado na carteira da CGA, a qual passou de 0,2% no início, para 16,4% no final do exercício.

Traduzindo estas situações de forma gráfica, foi obtida a seguinte representação.

Representatividade das carteiras no início e final do exercício de 1997



O património financeiro a cargo dos FSA proporcionou receitas no montante de 42.429.604 contos e foram realizadas despesas no montante de 128.177.011 contos. Por sua vez, os rendimentos obtidos ascenderam, no ano económico em apreço, a 7.877.427 contos.

8.2 – Evolução por tipos de activos

8.2.1 – Créditos por empréstimos concedidos

8.2.1.1 – Geridos pela DGT

8.2.1.1.1 – Características gerais

Na sequência da verificação externa realizada na DGT, constatou-se que o mapa oportunamente enviado não reflectia a totalidade dos empréstimos concedidos pelo Estado em vigor no ano de 1997, designadamente no que respeitava aos empréstimos a outros países. Com efeito, para além de não incluir quaisquer elementos relativos aos empréstimos à Federação Russa, à República da Argélia e à República de São Tomé e Príncipe, detectaram-se ainda incorrecções no que respeita aos empréstimos à República da Guiné-Bissau.

A razão destes lapsos deve-se ao facto de a Direcção de Serviços de Garantias e Créditos do Estado, que elabora o mapa de créditos enviado ao Tribunal de Contas, não dispor de quaisquer elementos ou de elementos actualizados sobre tais empréstimos, e uma vez que a gestão do respectivo serviço da dívida esteve cometido, até Março de 1998, à Direcção de Serviços de Relações Internacionais da DGT e, posteriormente a esta data, passou a ser assegurado pela Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais do Ministério das Finanças.

Do ponto de vista legal, se a competência da DGAERI para intervir no acompanhamento dos contratos de empréstimo internacionais e operações conexas resulta claramente do disposto nas alíneas e) e f) do n.º 3 do art.º 8º do Decreto-Lei n.º 27/98, de 11 de Fevereiro, o mesmo já não se dirá da sua intervenção na gestão do serviço de dívida decorrente daqueles contratos, competência essa que parece estar atribuída à DGT, por força do disposto na alínea c) do n.º 3 do art.º 10º do Decreto-Lei n.º 186/98, de 7 de Julho. Contudo, no Orçamento de Estado para 1999, e no que respeita às verbas do capítulo 60 destinadas a este tipo de operações, foram as mesmas consignadas à DGAERI e não à DGT, ao contrário do que pareceria resultar das disposições legais acima referidas.

Sendo indiferente quais os serviços que deverão fornecer a informação a que se refere a Resolução n.º 10/93-2ªS, **parece ainda assim de recomendar** aos serviços em causa (DGT e DGAERI), e relativamente a futuros pareceres sobre a Conta Geral do Estado, a necessária articulação no sentido de a informação a remeter ao Tribunal de Contas abranger todos os empréstimos existentes no ano económico respectivo

Ouvida sobre esta questão, a DGT confirma que não tem sido chamada a participar na administração dos empréstimos internacionais, salientando ainda que algumas dessas operações de crédito têm origem em contratos de reestruturação de dívida e não em empréstimos.

Quanto a este último aspecto, o Tribunal de Contas deve salientar que, para além de ter sido a DGT que, em anos anteriores, tomou a iniciativa de incluir este tipo de operações nos mapas dos empréstimos enviados para cumprimento da Resolução n.º 10/93, como são disso

exemplo alguns dos empréstimos à República de Angola constantes de tais mapas, não é errado considerar que os reescalonamentos de dívida, mesmo quando originados em créditos comerciais nos quais o Estado Português detém, por sub-rogação, a posição de credor, revestem uma natureza diferente das dívidas que estão na sua origem, configurando um verdadeiro contrato de financiamento, assimilável ao contrato de mútuo.
Foi também ouvida a DGAERI, que referiu não ter comentários a formular relativamente ao teor deste ponto 8.2.1.1.

Assim, após as correcções que, em face do anteriormente exposto, foi necessário introduzir, a análise que se segue incide sobre 164 operações de crédito, das quais 2 correspondem a novos empréstimos concedidos durante o ano de 1997 e 22 a empréstimos que nesse ano foram liquidados. Destes empréstimos do Estado, cuja gestão esteve a cargo da DGT em 1997, 37 são denominados em moeda estrangeira (dólares dos EUA, marcos alemães, francos franceses, rands sul-africanos e meticais)[1], sendo os restantes 127 em escudos. Estas operações envolvem 45 mutuários, 37 nacionais e 8 estrangeiros, e o seu valor contratual global é de:

Escudos (PTE)	148.049.878.134,50
Marcos alemães (DEM)	342.025.677,76
Francos franceses (FRF)	19.183.961,42
Meticais (MET)	15.739.747,00
Dólares dos EUA (USD)	1.554.596.989,94
Rands sul-africanos (ZAR)	25.829.650,83

Comparando o conjunto das operações agora analisadas com as que tinham sido objecto de apreciação no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1996, verifica-se que a sua estrutura não sofreu alterações substanciais. Assim:

- os créditos que foram concedidos em 1997 reportam-se a dois mutuários que já beneficiavam de empréstimos do Estado e estão denominados em escudos e em dólares dos EUA, ou seja, em moedas também já utilizadas em anos anteriores; como consequência, o elenco dos mutuários e das moedas de denominação dos créditos não sofreu qualquer alteração;
- os créditos concedidos em 1997 têm como suporte legal a Lei do Orçamento do Estado para 1997, Lei n.º 52-B/96; deste modo há apenas a considerar no presente relatório mais um regime legal do que no do ano precedente e menos dois relativos a empréstimos extintos em 1996.

A distribuição do crédito concedido pelo Estado pelas entidades que dele têm beneficiado continua a apresentar-se bastante concentrada num pequeno número de mutuários. Assim, a distribuição dos créditos denominados em escudos, segundo o seu montante contratual, é a que se apresenta no quadro seguinte, elaborado com referência ao ano de 1997.

[1] -Um dos empréstimos denominado em dólares dos EUA é utilizado em escudos, pelo que o respectivo montante contratual foi considerado nos empréstimos expressos em divisas, mas os respectivos movimentos são considerados nos quadros relativos aos empréstimos em escudos.

(em milhões de contos)

Montante Contratual (por escalões)	Mutuários (n.º)	Montante Contratual		
		Total	Médio	Em %
Até 0,5	21	2,48	0,12	1,67
De 0,5 a 1,0	4	2,76	0,69	1,86
De 1,0 até 5,0	4	9,68	2,42	6,54
De 5,0 até 10,0	4	31,05	7,76	20,97
Mais de 10,0	6	102,08	17,01	68,95
Total	**39**	**148,05**	**3,80**	**100,00**

Como se vê, um grupo de 6 mutuários (15% do número total de mutuários) detêm créditos que representam cerca de 69% do total do crédito concedido e 10 mutuários (25%) beneficiam de cerca de 90% desse total.

8.2.1.1.2 – Evolução global

Agregando os valores relativos às 164 operações de crédito estudadas, obtêm-se os elementos que figuram nos três quadros seguintes. Nestes compara-se, por moedas de denominação, os valores dos créditos em 31 de Dezembro de 1996 e em 31 de Dezembro de 1997, discriminando-se o capital vencido, o capital vincendo e os juros em dívida, e demonstra-se a natureza das variações registadas relativamente a vencimentos e pagamentos de capital e de juros, utilizações e capitalizações ocorridos durante o ano de 1997.

EVOLUÇÃO DOS CRÉDITOS POR EMPRÉSTIMOS CONCEDIDOS

Variações registadas em 1997 por natureza e por moedas de denominação dos empréstimos

(em PTE, USD, DEM, FRF, ZAR e MET)

Divisa	Posição da Dívida em 31.12.96				Posição da Dívida em 31.12.97			
	Capital Vencido	Capital Vincendo	Juros em Dívida	Total	Capital Vencido	Capital Vincendo	Juros em Dívida	Total
PTE	41 883 440 414	64 976 898 000	19 211 483 426	126 071 821 840	38 289 023 761	62 811 735 830	17 182 462 770	118 283 222 361
USD	0	2 160 907 015	39 092 113	2 199 999 128	53 016 614	2 195 564 850	30 621 082	2 279 202 546
DEM	0	699 523 503	0	699 523 503	0	733 625 274	0	733 625 274
ZAR	0	105 364 433	0	105 364 433	0	121 959 332	0	121 959 332
FRF	0	18 729 891	0	18 729 891	0	19 183 961	0	19 183 961
MET	15 739 747	0	21 243 391	36 983 138	15 739 747	0	22 345 173	38 084 920

(em PTE, USD, DEM, FRF, ZAR e MET)

Divisa	Valor Total em 31.12.96	VARIAÇÕES REGISTADAS EM 1997						Valor Total em 31.12.97
		Capital		Juros		Capitalizações	Utilizações	
		Vencimentos	Pagamentos	Vencimentos	Pagamentos			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	=1-3+4-5+6+7
PTE	126 071 821 840	3 424 894 521	7 019 311 175	690 000 218	2 719 020 873	368 468 212	891 264 140	118 283 222 361
USD	2 199 999 128	68 572 723	15 556 109	40 632 674	49 103 705	93 757 558	9 472 999	2 279 202 546
DEM	699 523 503	0	0	0	0	34 101 771	0	733 625 274
ZAR	105 364 433	0	0	0	0	16 594 898	0	121 959 332
FRF	18 729 891	0	0	762 373	762 373	0	454 070	19 183 961
MET	36 983 138	0	0	1 101 782	0	0	0	38 084 920

EVOLUÇÃO DOS CRÉDITOS POR EMPRÉSTIMOS CONCEDIDOS

Comparação das variações registadas em 1996 e 1997

(em milhões de PTE e em milhares de USD, DEM, FRF, ZAR, MET

AMORTIZAÇÕES

	Vencimentos			Pagamentos		
	1996	1997	Variação	1996	1997	Variação
PTE	120 577	3 425	-117 152	120 354	7 019	-113 335
USD	3 695	68 573	64 877	3 695	15 556	11 861
DEM	0	0	0	0	0	0
ZAR	0	0	0	0	0	0
FRF	0	0	0	0	0	0
MET	0	0	0	0	0	0

JUROS

	Vencimentos			Pagamentos		
	1996	1997	Variação	1996	1997	Variação
PTE	2 853	690	-2 163	14 590	2 719	-11 871
USD	35 666	40 633	4 966	15 708	49 104	33 396
DEM	0	0	0	0	0	0
ZAR	0	0	0	0	0	0
FRF	0	762	762	0	762	762
MET	1 102	1 102	0	0	0	0

CAPITALIZAÇÕES E UTILIZAÇÕES

	Capitalizações			Utilizações		
	1996	1997	Variação	1996	1997	Variação
PTE	817	368	-449	3 579	891	-2 688
USD	86 718	93 758	7 040	21 979	9 473	-12 506
DEM	35 682	34 102	-1 580	0	0	0
ZAR	15 039	16 595	1 556	0	0	0
FRF	0	0	0	0	454	454
MET	0	0	0	0	0	0

Fonte: Direcção-Geral do Tesouro

Assim, o valor dos créditos resultantes de empréstimos concedidos pelo Estado, com excepção dos denominados em meticais, por não se tratar de divisa convertível, calculado ao câmbio do dia, era de 544,61 milhões de contos, em 31 de Dezembro de 1996, e de 616,35 milhões de contos em 31 de Dezembro de 1997. A variação registada foi um aumento de 71,74 milhões de contos (+13,2%) e corresponde, em termos de valores reais, à diminuição dos créditos em escudos (-7,8 milhões de contos), ao aumento dos créditos em divisas (16,4 milhões de contos) e variações cambiais positivas de 63,1 milhões de contos. Com efeito, os ganhos cambiais foram significativos e devem-se, principalmente, à desvalorização do escudo entre o final de 1996 e o de 1997, face a todas as divisas consideradas, em especial face ao dólar dos EUA (-14,7%) e ao rand sul-africano (-11,3%). Ora, a divisa norte-americana, como se pode ver no quadro seguinte, tem um peso importante na estrutura dos créditos do Estado por moedas. De salientar que os valores relativos ao início do ano económico divergem dos considerados no Parecer sobre a CGE de 1996, pois aí não foram tidos em conta os empréstimos a que nos referimos no início deste ponto, e que alteraram significativamente o peso dos créditos em dólares dos EUA.

(em percentagem)

	PTE	USD	DEM	ZAR	FRF	Total
31-12-96	23,15	63,17	12,93	0,65	0,10	100
31-12-97	19,19	67,79	12,18	0,75	0,10	100

Como se pode verificar, diminuiu em 1997 o peso dos créditos em escudos, aumentou o dos créditos em dólares, em percentagens relativamente semelhantes, e manteve-se o das restantes divisas. Estas alterações resultam, fundamentalmente da extinção de créditos em escudos.

Analisando a evolução registada em 1997 nos créditos resultantes de empréstimos, verifica-se que o valor dos denominados em escudos diminui 7,8 milhões de contos (-6,2%), variação que resulta de diminuições em todos as componentes da dívida, e que se cifraram em 3,6 milhões de contos (-8,6%) no capital em dívida, 2,17 milhões de contos (-3,3%) no capital vincendo e 2 milhões de contos (-10,6%) nos juros em dívida. No ano anterior, 1996, todos estes agregados tinham registado evolução no mesmo sentido da que sofreram este ano, com excepção do capital vencido e em dívida, que tinha registado um aumento.

Para os créditos resultantes de empréstimos em divisas, registou-se em 1997 um aumento de 34,1 milhões de marcos alemães (+4,88%), de 16,6 milhões rands sul-africanos (+15,75%), de 454 milhares de francos franceses (+2,4%) e de 79,2 milhões de dólares dos EUA (+3,6%). Com efeito, para além de capitalizações no valor de 93,8 milhões de dólares dos EUA, 34,1 milhões de marcos alemães e 16,6 milhões de rands sul-africanos, verificaram-se utilizações de empréstimos que ascenderam a 9,5 milhões de dólares dos EUA e a 454 milhares de francos franceses.

Em termos de amortizações, o valor dos pagamentos é consideravelmente superior ao dos vencimentos (no caso dos créditos em escudos) ou é muito inferior, no caso dos créditos em

dólares dos EUA. Esta situação resultou do não pagamento da quase totalidade das prestações de capital vencidas no ano e respeitantes às dívidas nesta divisa das Repúblicas de Angola (50 milhões) e da Federação Russa (1,6 milhões de USD). No que respeita aos juros vencidos e não pagos o ano de 1997 representou uma evolução bastante favorável, quanto aos créditos em escudos e dólares, com os pagamentos a ultrapassar significativamente os vencimentos.

Assim, no ano sob análise e em termos globais, a situação volta a agravar-se no que respeita aos créditos em dólares dos EUA, tendo-se verificado que, no final de 1997, se encontravam em mora mais 44,5 milhões do que no final de 1996 (+113%).

Em 1997, o ratio capital em mora/capital contratual, relativo à totalidade dos créditos em escudos, registou no período em causa um ligeiro agravamento, passando de 28,6% para 29,8%, o mesmo sucedendo com o ratio capital vincendo/capital contratual, que passou de 44,4% para 48,9%, o que indica um ligeiro aumento do prazo de recuperação dos créditos, aumento esse que não pode ser atribuível à concessão de novos empréstimos ou a novas utilizações de empréstimos já existentes, dada a reduzidíssima expressão destes.

Quanto aos créditos denominados em divisas, constata-se que este último ratio apresenta variação significativa para todas as moedas (excepto o metical) e essa variação é também no sentido do alargamento daquele prazo. Esta situação reflecte a capitalização sistemática dos juros dos empréstimos concedidos à HCB. Também o ratio relativo à relação entre montante contratual e o capital em dívida, decorrente da situação atrás referida, sofreu uma evolução negativa, no que respeita às dívidas em dólares dos EUA.

Em 1997 verificou-se a extinção de 22 empréstimos, todos denominados em escudos. Assim, foram pagos os empréstimos relativos ao crédito Par (ano de 1984), CP e Docapesca. Parte do empréstimo à República da Guiné-Bissau (contrato de 27/3/91[2]), e os empréstimos à Organização de Libertação da Palestina e à República de S. Tomé e Príncipe (contrato de 28/2/77) extinguiram-se por força do perdão da respectiva dívida. O Despacho do Ministro das Finanças n.º 250/97-XIII, que autorizou o perdão do empréstimo à República de São Tomé e Príncipe, determinou igualmente que fossem perdoadas as prestações de juros vencidas entre 30 de Setembro de 1996 e 31 de Março de 1998 relativamente ao contrato de reescalonamento da dívida daquele país, prestações essas que totalizavam 1,7 milhões de dólares dos EUA.

O empréstimo à Companhia Portuguesa de Pescas foi considerado extinto também em 1997. No entanto, a DGT esclareceu que, no processo de liquidação, do montante em dívida de 47.740.305$50 apenas veio a receber 1.455.778$00, por rateio.

Verificou-se igualmente a extinção total de 11 empréstimos concedidos à INDEP, bem como a extinção quase total de um outro empréstimo, e que representavam uma dívida de 7 milhões de contos, através da respectiva conversão em capital social, situação que será objecto de análise mais pormenorizada na parte relativa às acções e quotas.

[2] -Na Comissão Mista Luso-Guineense para o Arranjo Monetário foi decidido o perdão de 65% da dívida relativa a este empréstimo.

De salientar ainda que, apesar de inscrito no mapa enviado pela DGT para cumprimento da Resolução n.º 10/93-2ªS, não foi considerado na nossa análise, à semelhança do que já sucedera nos anos anteriores, o denominado "crédito" de 180 milhões de contos ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, por se tratar, não de um empréstimo, mas de uma aquisição de créditos da Segurança Social relativos a contribuições em dívida, afigurando-se que aquela Direcção-Geral não deverá incluir tal situação no mapa relativo a empréstimos.

8.2.1.1.3 – Remuneração dos créditos. Receitas auferidas

Os créditos denominados em escudos apresentam 1,05 milhões de contos de juros vencidos ou capitalizados em 1997, valor que se traduz numa taxa de juro implícita de 1,66%[3], o que é inferior à taxa encontrada no ano transacto (2,32%).

Relativamente aos créditos denominados em dólares dos EUA, marcos alemães, francos franceses e rands sul-africanos, os juros vencidos e também os capitalizados traduzem taxas de juro implícitas, expressas nas respectivas moedas, de 6,17%, 4,76%, 4,02 e 14,6%, respectivamente. Deverá salientar-se que, nos empréstimos em marcos e rands, a totalidade dos juros vencidos foi capitalizada, o mesmo sucedendo a cerca de 70% dos juros vencidos relativos aos empréstimos em dólares (93,8 milhões de dólares), e que todas estas situações se referem aos empréstimos concedidos à Hidroeléctrica de Cahora Bassa.

No que respeita a pagamentos registados no mapa e que não correspondem a entradas efectivas de fundos, haverá que referir, para além das situações já anteriormente focadas, o caso de cinco dos empréstimos à República de Moçambique, em que o valor dos vencimentos de capital e juros liquidados em 1997 não corresponde a efectivos pagamentos, uma vez que tais importâncias foram regularizadas mediante a respectiva inclusão no 5º reescalonamento da dívida daquele país à República Portuguesa, e o da Uniagri, em que os pagamentos indicados no mapa também não correspondem a efectivos recebimentos.

Finalmente, e no que respeita aos empréstimos à Federação Russa e à República da Argélia, verificou-se que a dívida considerada nos reescalonamentos, de que aqueles contratos de empréstimo derivam, incluía, não apenas a dívida ao Estado Português, mas também a dívida comercial das empresas que não tinha sido coberta pelo seguro de crédito. Daí que, nos pagamentos efectuados pelos devedores, uma parte das importâncias cobradas é posteriormente entregue pela DGT às empresas credoras.

Elaborou-se, assim, o mapa seguinte, onde se dá conta, nos recebimentos ocorridos em 1997, de quais os montantes que não reverteram para o Orçamento de Estado.

(em USD e FRF)

Devedor	Data do Contrato	Designação	Data do Pagamento	Divisa	Montante Pago	Valor entregue às empresas	%
Federação Russa	02-06-95	1º Reescalonamento	02-01-97	USD	1 070 291,37	197.161,13	18,42
Federação Russa	02-06-95	1º Reescalonamento	01-07-97	USD	1 042 762,24	183.635,73	17,61
Federação Russa	02-06-95	2º Reescalonamento	31-03-97	USD	806 526,66	204.594,05	25,37
Federação Russa	02-06-95	2º Reescalonamento	30-09-97	USD	835 409,13	207.687,62	24,86
Federação Russa	12-02-96	3º Reescalonamento	30-04-97	USD	384 004,61	103.384,71	26,92
Federação Russa	12-02-96	3º Reescalonamento	31-10-97	USD	418 252,85	105.763,17	25,29
Federação Russa	03-11-97	4º Reescalonamento	18-11-97	USD	910 997,20	563.645,52	61,87
Rep. Argélia	30-12-94	1º Reescalonamento	31-05-97	USD	832 809,58	100.815,92	12,11
Rep. Argélia	30-12-94	1º Reescalonamento	31-05-97	FRF	370 672,83	53.902,04	14,54
Rep. Argélia	08-06-96	2º Reescalonamento	31-11-97	USD	901 216,07	104.224,56	11,56
Rep. Argélia	08-06-96	2º Reescalonamento	31-11-97	FRF	391 700,47	57.733,01	14,74
Totais				**USD**	**7 202 269,71**	**1 770 912,41**	**24,59**
				FRF	**762 373,30**	**111 635,05**	**14,64**

[3] - Considera-se os juros vencidos ou capitalizados e a média do capital vincendo no início e final do ano.

8.2.1.1.4 – Novas operações

De acordo com a análise efectuada, foram concedidos em 1997 dois novos empréstimos.

No quadro seguinte, apresenta-se a caracterização das novas operações.

Base Legal	Mutuário	Data do Contrato	Montante Contratual	Situação em 31.12.97
L 52-C/96	Federação Russa	03-11-97	USD 31 700 370,59	Em dívida USD 20.403.173,75
L 52-C/96	Crédito PAR	06-06-97 (*)	1 695 000 000$00	Em dívida 847.500.000$00

(*) Corresponde à data do despacho autorizador.

8.2.1.1.5 – Moras e pagamentos diferidos

Relativamente aos créditos em escudos, em 31 de Dezembro de 1997 as situações de mora mais significativas[4] continuavam a ser as que envolvem cinco entidades do sector público já extintas ou em liquidação (CNN, CTM, EPSI, IGAPHE/FFH e GAS), e uma empresa privada (Torralta) envolvendo capital e juros em mora no montante de 77,6 milhões de contos, que representam 90,6% do total em mora e 52,3% da dívida em escudos naquela data.

No que respeita à Torralta, e embora em 9 de Julho de 1997 tenha sido celebrado o contrato de cessão de créditos de entidades públicas sobre aquela empresa ao Grupo Sonae, verificou-se que a cessão de determinados tipos de créditos públicos, nos quais se incluíam os créditos da DGT, carecia de um procedimento especial de concurso previsto no Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, para que pudessem ser alienados. Embora iniciado formalmente em Novembro de 1997, com o envio do convite aos eventuais interessados, o procedimento especial para alienação dos créditos fiscais, da segurança social e da DGT sobre a Torralta apenas ficou concluído em Janeiro de 1998, pelo que em 1997 não se verificou ainda qualquer alteração à situação dos créditos que a DGT detinha sobre a empresa.

No que respeita aos créditos em divisas, o ano de 1997 caracterizou-se, negativamente, pelo aparecimento de situações de mora respeitantes a capital vencido, particularmente significativas no que respeita aos empréstimos à República de Angola.

8.2.1.1.6 – Créditos por empréstimos de repasse de fundos

O Estado efectuou, em anos anteriores, diversas operações de concessão de crédito utilizando, para tal efeito, fundos que obtivera mediante empréstimos contraídos junto de algumas organizações internacionais, de bancos e de governos estrangeiros. Embora estes empréstimos externos prevejam que os fundos sejam repassados pelo mutuário a outras entidades, as duas

[4] Consideram-se nesta situação, os mutuários com mais de 5 milhões de contos de capital e juros vencidos e em mora.

operações em que o Estado intervém - contracção de dívida externa e concessão de crédito interno - são distintas. Assim, a análise dos empréstimos que resultam do repasse de fundos tem relevância no quadro dos créditos por empréstimos concedidos pelo Estado, tanto mais que se trata de activos financeiros semelhantes aos que decorrem de outros mútuos realizados com base nas fontes gerais de financiamento da actividade do Estado.

Os contratos de empréstimo analisados, em número de 29, foram celebrados no período 1978/1989 e deles beneficiaram 10 entidades do sector público: empresas públicas e participadas, incluindo instituições financeiras, institutos públicos e serviços com autonomia, órgãos da administração regional e local. Durante o ano de 1997, não há a registar novas operações nem utilizações, mas verificou-se a amortização integral de dois empréstimos. No quadro seguinte, apresenta-se a distribuição de tais créditos por entidade beneficiária e por origem dos fundos repassados.

MONTANTE CONTRATUAL DOS EMPRÉSTIMOS DE REPASSE DE FUNDOS

Por beneficiários e origem dos fundos

(em PTE, FRF,DEM, JPY e USD)

Beneficiários	Mutuantes	CN	BEI	FRCE	BIRD	KfW	Gov. EUA	Total
BANCO PORTUGAL	PTE		13 772 000 000					13 772 000 000
	FRF	60 000 000						60 000 000
C.G.DEPOSITOS	DEM					38 000 000		38 000 000
CP	DEM					9 000 000		9 000 000
	PTE		6 000 000 000					6 000 000 000
C.M.REGIÃO NORTE	PTE			912 900 000				912 900 000
C. M. PORTO	PTE		1 080 000 000					1 080 000 000
EDP	DEM					839 000		839 000
FRESS	JPY			69 541 029				69 541 029
IFADAP	PTE						5 697 874 000	5 697 874 000
	USD				68 000 000			68 000 000
IGAPHE	PTE			10 652 016 759				10 652 016 759
R.A.AÇORES	PTE			3 414 075 759				3 414 075 759
Totais	**PTE**	**0**	**20 852 000 000**	**14 978 992 518**	**0**	**0**	**5 697 874 000**	**41 528 866 518**
	FRF	**60 000 000**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**60 000 000**
	DEM	**0**	**0**	**0**	**0**	**47 839 000**	**0**	**47 839 000**
	JPY	**0**	**0**	**69 541 029**	**0**	**0**	**0**	**69 541 029**
	USD	**0**	**0**	**0**	**68 000 000**	**0**	**0**	**68 000 000**

Fonte: Direcção-Geral do Tesouro

Em 1997, venceram-se prestações de capital no valor de 1,7 milhões de contos e juros no valor de 925 milhares de contos e, quer o capital, quer os juros vencidos, foram integralmente pagos.

A situação dos créditos resultantes deste tipo de operações era, em 31 de Dezembro de 1996 e em 31 de Dezembro de 1997, calculada a câmbios do dia, a que consta do quadro que se segue, que a discrimina em capital vincendo, capital vencido e juros vencidos. Da sua análise resulta que, em 1997, à semelhança do que já sucedera em 1996, não se agravou a situação de mora registada no termo do ano anterior.

(em escudos)

Dívida	31-12-1996	31-12-1997
Capital vincendo	12 780 049 112	11 012 012 954
Capital vencido	27 777 805 570	27 779 394 418
Juros vencidos	15 574 645 567	15 512 558 770
Total	**56 132 500 248**	**54 303 966 142**

Fonte: Direcção-Geral do Tesouro

A análise por mutuários revela que os créditos em mora em 31 de Dezembro de 1997 continuam a ser os resultantes de empréstimos à Fundação Ricardo Espírito Santo Silva, ao IGAPHE , à Região Autónoma dos Açores e ao Banco de Portugal (respeitante ao protocolo Luso-Francês), sendo de destacar, pelo montante envolvido, as situações de mora do IGAPHE e da Região Autónoma dos Açores, respectivamente no valor de 35,6 e de 7,6 milhões de contos.

No que respeita à situação de mora relativa ao Protocolo Luso Francês (contrato de 18/10/78) analisou-se a documentação disponível na DGT sobre o assunto, tendo-se verificado que:

- a mora resulta do incumprimento da empresa Sanicer, estando ainda a decorrer o processo de falência respectivo;
- do financiamento total de FRF 16.151.322,86 da Caixa Geral de Depósitos à Sanicer, o Banco de Portugal considerou que a CGD era responsável pela parcela de FRF 12.976.802,86, correspondente ao valor mutuado por bancos comerciais franceses;
- quanto à parcela restante, de FRF 3.174.520, correspondente ao valor mutuado pelo Crédit National e relativo ao Protocolo Luso-Francês, o Banco de Portugal considerou não existir responsabilidade da CGD no pagamento dessas importâncias, dado que nada recebeu a esse título da Sanicer;
- a CGD reclamou a totalidade do crédito no processo de falência da Sanicer.

Merece ainda destaque o facto de terem sido extintos no ano de 1997, por pagamento, três dos empréstimos concedidos ao Banco de Portugal por repasse de fundos mutuados pelo Banco Europeu de Investimentos (2) e ao abrigo do Protocolo Luso Francês.

8.2.1.2 – Geridos por outros departamentos, fundos e serviços autónomos

São 17 os serviços e organismos da administração pública e institutos públicos que declararam conceder empréstimos e cujo valor ascendia, no início do ano económico em apreço, a 159.243.695 contos. As carteiras mais representativas continuavam a ser, à

semelhança do anterior exercício, as do INH, FT e IEFP, as quais representavam, no início do ano em análise, mais de 75% do valor nominal global da carteira dos créditos, situação essa que se manteve no final do exercício em apreço.

Evolução registada no valor dos créditos

(em contos)

Entidade	Valor Nominal		Variação
	em 31/12/96	em 31/12/97	
CPME	237 671	207 934	-29 737
FGCAM	16 775 000	20.005 000	3 230 000
FT	40 168 961	37 774 313	-2 394 648
IAPMEI	420 326	412 598	-7 728
IASFA	1 44 219	1 523 433	82 214
ICEP	1 661 870	2 458 552	796 682
IEFP	30 445 665	29 481 219	-964 446
IFADAP	11 179 144	11 075 273	-103 871
INETI	67 264	74 871	7 607
INH	54 813 777	54 845 110	31 333
IPACA	1 785 400	1 815 906	30 506
SASUAçores	7 996	8 176	180
SASUAveiro	17 132	19 197	2 065
SASUL	12 909	13 414	505
SASUNL	2 701	4 301	1 600
SASUTL	11 957	11 800	-157
SSGNR	194 703	392 994	198 291
Total	**159 243 695**	**160 124 091**	**880 396**

Da análise do quadro apresentado verifica-se que o valor da dívida no início do ano económico em apreço difere em 2.511.521 contos do valor apresentado no final do anterior exercício, que era de 156.732.175 contos. Esta situação resultou, não só das alterações registadas no valor da dívida apresentada pelas entidades abaixo indicadas, como também da inclusão de 3 organismos a saber, SASUAçores, SASUAveiro e SSGNR, que já apresentavam, no início do ano económico em apreço, valores em dívida.

- **FT** – A divergência resultou de que nas listagens apresentadas, a esta Direcção Geral, ao abrigo da Resolução, não serem incluídos todos os tipos de empréstimos concedidos pelo Fundo, designadamente, os que são concedidos ao abrigo de protocolos em regime de co-financiamento com as instituições de crédito. Por outro lado, verificou-se que as listagens apresentadas continham muitas imprecisões, pelo que foram objecto de correcção.

- **IAPMEI** – A divergência ocorrida no valor de 225 contos, resultou da não consideração, pelo Instituto, do empréstimo relativo ao mutuário "Querido Lar", no valor em dívida no início do exercício económico em análise, uma vez que o mesmo transitou para incobrável. Assim, o mesmo foi retirado pelos serviços, do valor em dívida no início do ano em análise.

- **IASFA** – O valor em dívida no início do ano em apreço diverge do valor apresentado para o final do anterior exercício, em virtude de não terem sido considerados, por lapso, os reembolsos de empréstimos no valor total de 12.069 contos, relativos ao ex-CPFA e da CEFA/SSFA.

- **IEFP** – Após ter sido realizada uma auditoria a este organismo verificou-se que os valores apresentados no mapa enviado a esta Direcção Geral ao abrigo da Resolução não eram coincidentes com os valores registados na sua contabilidade. Face a essas divergências, foi

solicitado ao IEFP que confirmasse junto das respectivas delegações regionais os valores apresentados para a dívida no início e final do ano em análise, tendo sido obtidos valores em dívida diferentes dos apresentados no final do anterior exercício económico.

- **IPACA** – A divergência entre os valores resultou da inclusão de 2 empréstimos concedidos aos filmes "Caixa" e "La Villa Mouresque", não considerados no valor da dívida do final do anterior exercício.

No exercício económico em análise, registou-se uma variação contrária à ocorrida no anterior exercício, ou seja foi registado um acréscimo no valor de 880.396 contos (+0,6%). Para a variação em causa contribuíram, essencialmente, os acréscimos registados na carteira de créditos do FGCAM e do ICEP e os decréscimos do FT e do IEFP.

O acréscimo ocorrido no valor da dívida, resultante dos créditos do FGCAM foi de 3.230.000 e resultou da concessão de empréstimos no valor de 4.330.000 contos e dos pagamentos de capital no montante de 1.100.000 contos. Por sua vez, o aumento registado no valor da dívida do ICEP ascendeu a 796.682 contos e resultou, essencialmente, da concessão de empréstimos no valor de 1.103.830 contos e dos pagamentos de capital ocorridos no valor de 308.280 contos. Durante o exercício em análise, ocorreu o vencimento de juros no valor de 1.123 contos, acrescendo estes ao valor em dívida.

Face às deficiências que a informação prestada pelo Fundo de Turismo continuava a manifestar, essencialmente no que respeitava aos créditos decorrentes de empréstimos concedidos, e motivado ainda pelo facto de não haver sido prestada informação sobre a totalidade dos créditos de que aquele Fundo era titular, houve necessidade de realizar uma acção de verificação junto daquele Fundo, relativamente ao ano económico em análise. Esta acção tinha como principal objectivo, a confirmação da fiabilidade da informação remetida e a sua compatibilidade com a informação contabilística, bem como apurar o valor efectivo dos créditos.

Verificou-se então que o FT não enviava, em cumprimento da Resolução, a informação relativa aos empréstimos decorrentes de créditos concedidos em regime de co-financiamento com as instituições de crédito (protocolos), dos créditos por sub-rogações decorrentes de avales ou garantias semelhantes por si prestadas, e que, relativamente aos créditos em contencioso, a informação estava ainda em preparação. Assim, a informação disponibilizada pelo Fundo respeitava apenas aos empréstimos normais e mesma essa não era credível.

Verificou-se ainda que as divergências registadas entre os valores de receita e de despesa inscritos no mapa de empréstimos e na carteira de títulos e os valores contabilizados no mapa de fluxos financeiros, respectivamente, no capítulo 10 (receita) e no agrupamento 09 (despesa), resultavam do facto, já referido, de a listagem enviada não reflectir todos os tipos de empréstimos.

Relativamente a esta observação, o Fundo de Turismo, na sua resposta reconhece que o mapa inicial "(...) *não era, de facto suficientemente elucidativo sobre a evolução do universo da actividade creditícia ao longo do período em análise*."

Relativamente aos créditos que o Fundo tinha concedido à Torralta, verificou-se que tais créditos foram alienados por contrato de 09/07/97. Através de informação dos serviços financeiros aprovada em Março e Abril de 1998, mas com efeitos às contas de 1997, foi aprovada a anulação dos saldos devedores da Torralta evidenciados na contabilidade do Fundo, os quais totalizavam 2.877.642 contos, bem como das provisões a eles associadas, evidenciando também já as contas de 1997 a situação devedora da Imoareia.
Por sua vez, e no que respeita aos financiamentos directos, foi apurado que, face ao actual quadro legal e constitucional, o Governo não dispõe de competência para definir, por via regulamentar, o regime dos financiamentos directos do Fundo de Turismo, pelo que os Despachos Normativos n.º 469/94 e 15/98 que definem aquele regime, são ilegais em tudo que ultrapassa a fixação de taxas de juros desses financiamentos.

Com efeito, os despachos normativos em causa foram ambos emitidos com invocação do disposto no n.º 2 do art.º 1º do Decreto-Lei n.º 149/80, de 23 de Maio. Ora, esta norma apenas atribui ao Membro do Governo responsável pelo sector do turismo a competência para fixar anualmente a taxa de juro para os empréstimos a conceder pelo Fundo de Turismo. Não é, pois, suficiente para que, com base nela, se defina todo o regime dos financiamentos directos daquele Fundo.

Trata-se, em princípio, de matéria reservada à lei, como se comprova do facto daquele Decreto-Lei n.º 149/80, em complemento ao Decreto-Lei n.º 49.266, estabelecer alguns aspectos do regime desses financiamentos, e do financiamentos nos regimes do SIFIT e SIR se encontrarem regulados, respectivamente, pelos decretos-lei n.º 178/94, de 28 de Junho e 193/94, de 19 de Julho.

Por outro lado a conjugação da alínea c) do n.º 1 do art.º 2º com o disposto na alínea a) do art.º 2º-B do Decreto-Lei n.º 49.266 , de 26 de Setembro de 1969, na redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 247/95, de 20 de Setembro", permite à Comissão Administrativa do Fundo de Turismo deliberar a celebração de protocolos com as instituições de crédito para prossecução das atribuições do Fundo em matéria de co-financiamento. No entanto, os protocolos celebrados pelo Fundo de Turismo com instituições bancárias, na parte em que prevêem o exercício por essas instituições de competências próprias da Comissão Administrativa ou de outros órgãos do Fundo de Turismo relativas à concessão e gestão de empréstimos são nulos, por força do disposto no art.º 35º, n.º 1, e no art.º 29º, n.º 2, do Código de Procedimento Administrativo, pois não existe lei que expressamente permita tais delegações.

Refere o Fundo de Turismo (FT) que não foi fundamentada a conclusão de que o regime dos financiamento directos daquele Fundo deverá ser necessariamente definido por decreto-lei, concluindo que era lícito ao Governo definir tal matéria através de regulamento.

Certamente que o FT não desconhece que a competência regulamentar do Governo, que se insere na competência administrativa deste órgão de soberania, está submetida ao princípio da legalidade e deve ser exercida nos precisos termos dos n.^{os} 7 e 8 do art.º 112º da Constituição e que existe, de facto, uma reserva legal vinculativa da actividade regulamentar a qual, como

ensinam Vital Moreira e Gomes Canotilho[5], pode ser reserva legal material, reserva de lei material ou reserva de lei meramente formal. Daí resulta não ser suficiente que um determinado acto legislativo careça, em termos práticos, de regulamentação para que o Governo fique automaticamente habilitado a emitir tal regulamentação. E, mesmo nos casos de habilitações implícitas, a que eventualmente se reconduziriam os argumentos invocados pelo Fundo de Turismo, deve ser referida a base legal habilitante, sob pena de insconstitucionalidade. Ora, como o próprio Fundo reconhece, a base legal para que, por regulamento, se defina todo o regime dos financiamentos directos do Fundo de Turismo nunca poderia ser uma norma que apenas permite ao Governo definir taxas de juro e, se outra existia, não foi validamente invocada nos regulamentos em questão.

O FT defende ainda que os protocolos não prevêem qualquer delegação de competências dos órgãos do Fundo nas instituições bancárias, e que apenas definem "o grau de associação entre uma pessoa colectiva pública e entidades privadas".

Seja qual for a especificidade das suas atribuições e dos meios jurídicos de que possa estar dotado, o Fundo de Turismo é, "malgré tout" um serviço personalizado do Estado, a quem está cometida a realização de fins de interesse público e dotado de órgãos com competências administrativas próprias, que se regem pelo regime aplicável aos órgãos da administração pública. Quando, através dos referidos protocolos, se transfere para as instituições de crédito o exercício de competências que, por lei, estão cometidas à Comissão Administrativa ou a outros órgãos do Fundo, sem que para o efeito se disponha de lei permissiva, existe, sem margem para dúvidas, uma situação prevista no n.º 2 do art.º 29º do CPA – nulidade dos actos ou contratos que impliquem renúncia à titularidade ou ao exercício da competência dos órgãos administrativos.

No que respeita à evolução da carteira de créditos do FT durante o ano de 1997, deverá salientar-se que o decréscimo ocorrido no valor da dívida resultou do decréscimo ocorrido na dívida dos créditos em contencioso (2.935.863 contos) conjugado com o acréscimo registado nos restantes tipos de créditos decorrentes de empréstimos directos, protocolos, SIFIT III, QCA II e sub-rogações (541.215 contos).

Assim, a variação negativa registada no valor dos créditos em contencioso de 2.935.863 contos, deve-se aos movimentos de anulação de dívidas (por perdão, venda em hasta pública e de outros movimentos que diminuíram o valor do capital em dívida), totalizando 3.131.728 contos, bem como aos pagamentos de capital, no valor de 351.548 contos. Ficou a dever-se, ainda, aos vencimentos de juros, ocorridos durante o ano, no montante de 42.381 contos e à transição de empréstimos para contencioso, no valor de 505.032 contos, valores esses que acrescem ao valor da dívida.

Relativamente à carteira dos restantes empréstimos verificou-se um acréscimo de 541.215 contos, decorrente da concessão de empréstimos no valor de 2.810.180 contos, das capitalizações no valor de 129.996 contos, dos vencimentos de juros que ficaram em dívida

[5] Constituição da República Portuguesa – Anotada, 2ª Edição, 2º Volume, págs. 66 e 67.

no montante de 332.860 contos, deduzidos dos pagamentos de capital que ascenderam a 2.731.820 contos.

Dado que a informação sobre os créditos decorrentes de empréstimos concedidos disponibilizada pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional apresentava algumas divergências, houve também necessidade de se proceder, relativamente ao ano económico em apreço, a uma acção de verificação junto daquele Instituto. Esta auditoria teve por objectivo avaliar a fiabilidade da informação que tem vindo a ser comunicada, bem como a sua compatibilização com os elementos contabilísticos.

Desta verificação constatou-se que este Instituto não comunicou a relação das participações sociais detidas.

Por sua vez, relativamente aos créditos verificou-se que os valores transmitidos para a dívida no final do ano não eram, nalgumas situações, compatíveis com o saldo evidenciado na conta 26.8.4. Foi constatado ainda que, relativamente às receitas e despesas ocorridas durante o exercício em apreço, não existiam divergências, ou seja, os valores constantes do mapa enviado pelo Instituto para cumprimento da Resolução, reflectiam efectivamente o valor recebido e pago durante o ano em apreço.

De um conjunto de empréstimos seleccionados para análise[6], constatou-se que 16 deles, totalizando uma dívida de 5,9 milhões de contos, correspondiam a apoios concedidos (entre 1976 e 1985) pelo ex-Gabinete de Gestão do Fundo de Desemprego (ex-GGFD), e que apenas dois destes se encontravam em situação regular, existindo, quanto aos restantes, incumprimento nos prazos de pagamento.

A antiguidade destes saldos e a situação insolvente da maioria das empresas devedoras justifica a recomendação ao IEFP para que proceda a uma reavaliação destes créditos e expurgue as suas contas dos saldos que se mostrem manifestamente incobráveis, de acordo com as regras contabilísticas vigentes.

O crédito detido pelo IEFP sobre a Torralta – Club Internacional de Férias, SA (concedido pelo ex-GGFD) totalizava inicialmente 570 mil contos, tendo-se reduzido para 512 mil contos[7], por via de amortizações, no valor de 58 mil contos, que Torralta efectuou nos anos de 1988 a 1991. No processo especial de recuperação da Torralta foi reconhecido ao IEFP um crédito no montante de 688 mil contos, o qual compreendia, para além do capital, os juros de mora de 176 mil contos. Não obstante a cessão desses créditos por força do contrato de 9/7/97, o IEFP não reflectiu ainda na sua contabilidade a respectiva alienação, pelo que à data da realização da auditoria a conta 26.8.4, continuava a evidenciar um saldo de 512 mil contos.

Recomenda-se, assim, ao IEFP que proceda às alterações na sua contabilidade directamente decorrentes do contrato de cessão de créditos, designadamente a eliminação do crédito sobre a

[6] - Créditos cujo capital em dívida era superior a 100 mil contos.
[7] - O que não inclui juros de mora.

Torralta, que foi vendido, e a inscrição do crédito sobre a Imoareia, decorrente da sua quota parte no preço que esta sociedade vier a pagar.

Ouvido sobre estas questões, o IEFP não se pronunciou.

No que respeita à sua evolução durante o ano económico de 1997, constatou-se que o valor da carteira de empréstimos era, no início do exercício em apreço, de 30.445.665 contos, tendo registado um decréscimo no valor de 964.446 contos (-3,2%). O valor em dívida no início do ano integrava 13.664.860 contos relativos à dívida em situação normal e 16.780.805 contos relativos à dívida em situação de cobrança coerciva, valores esses que, durante o ano económico em análise, sofreram um decréscimo.

A variação ocorrida no valor da dívida em situação normal (-320.278 contos) resultou dos reembolsos de capital ocorridos, no valor de 2.366.290 contos, das transferências de empréstimos em situação normal para cobrança coerciva, no valor de 828.318 contos, bem como dos novos empréstimos concedidos no valor de 1.256.226 contos e dos movimentos de regularização ocorridos, no valor de 1.618.105 contos, e decorrentes de situações de transferência de subsídios para empréstimos, lançamento de juros e outras correcções.

O decréscimo ocorrido no valor da dívida em situação de cobrança coerciva (-644.168 contos), resultou dos pagamentos de capital no valor de 138.685 contos, das regularizações ocorridas (perdão de dívidas, falências e outro tipo de correcções que originam a diminuição do valor em dívida), cujo valor ascendeu a 1.333.802 contos e, ainda, da transferências de empréstimos em situação normal para cobrança coerciva no valor de 828.318 contos.

No exercício económico em análise, foram registadas receitas e despesas, no montante de, respectivamente, 33.497.524 contos e 37.401.505 contos e obtidos rendimentos no valor de 4.133.910 contos

8.2.2 – Obrigações e Títulos da Dívida Pública

8.2.2.1 – Geridos pela DGT, FRDP e FRV

Em 1997, a carteira de títulos do Estado, que é gerida pela DGT, integrava obrigações emitidas por empresas, incluindo as obrigações participantes, e títulos emitidos pelo próprio Estado (títulos de dívida pública). Por seu turno, as carteiras do FRDP e do FRV continuavam a ser apenas constituídas por títulos de dívida pública. A situação destes activos financeiros em 31 de Dezembro de 1996 e em 31 de Dezembro de 1997, bem como a evolução registada durante esse ano, são apresentadas no quadro seguinte.

(em escudos)

Organismo	Tipo de Títulos	Saldo 31/12/96	Aquisições	Alienações	Amortizações	Saldo 31/12/97	Variação
DGT	Obr. Participantes	1 097 602.500	0	0	542 792.250	554 810 250	-49,45%
DGT	Obrigações	302 000	0	0	0	302 000	0,00%
DGT	Tit. de Dívida Pública	187 982 398	0	0	19 735 340	168 247 059	-10,50%

FRDP	Tit. de Dívida Pública	35 473 426 374	9 834 552.150	348 371 000	27 754 564 478	17 205 043 046	-51,50%
FRV	Tit. de Dívida Pública	5 591 068 214	436 391 368	0	3 256 726 330	2 770 733 252	-50,44%
Total		**42.350.381.486**	**10.270.943.518**	**348.371.000**	**31.573.818.397**	**20.699.135.607**	**-51,12%**

Fonte: DGT e IGCP

A carteira de obrigações do Estado voltou a registar variações em 1997, uma vez que continuou a amortização das obrigações participantes emitidas por empresas privadas, tendo os montantes recebidos pelo Estado a esse título (amortizações integrais e parciais) atingido os 542,8 milhares de contos.

Em 1997, a remuneração associada a estes títulos foi de 20,4 milhares de contos, o que corresponde a uma taxa de juro implícita de 2,47%, representando uma diminuição em relação ao ano anterior.

A carteira do FRV era constituída por títulos de dívida pública com o valor nominal de 5,6 milhões de contos em 31 de Dezembro de 1996, passando para um valor de 2,77 milhões em 31 de Dezembro de 1997. Registou, portanto, uma diminuição de metade do seu valor, a qual se ficou a dever a amortizações no valor de 3,3 milhões de contos, tendo as aquisições atingido apenas os 436 mil contos.

Por seu turno, o FRDP tinha em carteira em 31 de Dezembro de 1996 títulos de dívida pública no valor nominal de 35,5 milhões de contos e em 31 de Dezembro de 1997 esse valor passara para 17,2 milhões, isto é, a carteira registou uma diminuição de 18,3 milhões de contos (-51,5%). No ano em análise, fizeram-se aquisições de títulos no valor nominal de 9,8 milhões de contos, mas as amortizações atingiram, no mesmo período, o valor de 27,7 milhões de contos, dos quais 26,2 respeitantes à amortização do sinking fund associado à OCA de 1991, que assim deixaram de existir na carteira. Não fora as novas aquisições, a carteira teria ficado reduzida a um valor de 7,4 milhões de contos. Em 1997, o rendimento desta carteira atingiu 667 milhares de contos.
Globalmente considerados, os títulos de dívida pública na posse do Estado registaram, em 1997, uma diminuição de 51,12% no seu valor nominal, o que corresponde a 21,7 milhões de contos.

8.2.2.2 – Geridos por outros departamentos, fundos e serviços autónomos

As entidades que declararam deter este tipo de activo financeiro foram em número de 9, o mesmo número do exercício económico anterior, e apresentavam no início de ano económico em apreço, um valor nominal global de 15.430.269 contos.

Evolução registada na carteira de obrigações

(em contos)

Entidade	Valor Nominal		Variação
	em 31/12/96	em 31/12/97	

APDL	104 350	9 990	-94 360
APL	150 000	0	-150 000
DGP	28	28	0
FT	126 700	0	-126 700
IAPMEI	4 112 000	3 222 600	-889 400
IPOFG	13	13	0
ISP/FUNDAP	2 750 118	4 428 460	1 678 342
ISP/FGA	8 187 045	14 139 988	5 952 943
SSPCM	15	15	0
Total	**15 430 269**	**21 801 094**	**6 370 825**

No exercício em análise registou-se, como podemos observar através do quadro apresentado, uma variação positiva no valor de 6.370.825 contos (+41,3%), a mais significativa variação registada durante os últimos exercícios económicos.

Para a variação em causa contribuiu, essencialmente, como se pode constatar da análise do quadro, o acréscimo registado no valor da carteira do ISP, relativamente aos seus dois fundos, FGA e FUNDAP, cuja variação total registou 7.631.285 contos, representando 119,7% do acréscimo total. A variação registada na carteira do FGA totalizou o valor de 5.952.943 contos e resultou da aquisição de 4.252.226 obrigações no valor nominal de 7.772.000 contos, da amortização de 1.102.339 obrigações no valor de 1.754.569 contos e ainda da amortização parcial ocorrida no valor de 64.488 contos. Por sua vez, a variação ocorrida na carteira do FUNDAP no valor de 1.678.342 contos, resultou do mesmo tipo de movimentos, ou seja, da aquisição de 1.419.171 obrigações no valor de 2.523.300 contos, de amortizações no valor de 829.958 contos e da amortização parcial ocorrida no valor de 15.000 contos.

Importa ainda ressaltar que 2 entidades, o IAPMEI e o ISP, continuaram a deter a quase totalidade deste tipo de títulos, passando o seu peso de 97,5%, no início do ano em apreço, para 99,9% no final do exercício.

A variação negativa mais representativa ocorreu na carteira do IAPMEI (-13,9%). Para esta variação, no valor de 889.400 contos, contribuiu a venda das obrigações H. Alf. Agrícolas, no valor de 300.000 contos, a redução (21,8%) de capital obrigacionista relativo à Poliplástic, no valor de 43.600 contos e o reembolso de obrigações no valor de 545.800 contos.
A carteira de obrigações gerida pelos FSA, proporcionou rendimentos na ordem dos 944.560 contos, sendo ainda apuradas receitas e despesas[8] no montante de, respectivamente, 3.525.271 contos e 10.312.463 contos.

A carteira de títulos de dívida pública a cargo dos FSA reparte-se por 24 entidades que declararam gerir património financeiro público, apresentando no início do ano económico em apreço, um valor nominal de 3.725.479 contos.

O valor nominal apresentado para o início do exercício em apreço, difere em 274 contos, do valor apresentado no final do anterior exercício, em virtude da seguinte correcção:

[8] -As despesas ocorridas durante o ano económico em apreço, registaram-se na carteira do ISP, relativamente aos seus dois Fundos.

- FMV/UTL – Até ao exercício económico anterior esta Faculdade afirmava não dispor de património financeiro, tal como se encontra definido na Resolução. No entanto, com base noutras fontes de informação, apurou-se um valor de 360 contos respeitante ao certificado de renda perpétua n.º 3069, valor que foi tido em conta na análise efectuada, desde o exercício económico de 1994. No exercício económico em apreço e uma vez que era do conhecimento deste Tribunal que esta Faculdade tinha em carteira aquele certificado de renda perpétua, foi-lhe transmitido, à semelhança do que já tinha sido feito em anos anteriores, que deveria ser enviada a respectiva informação. Respondendo ao solicitado, apurou-se então, que esta Faculdade era detentora de 3 certificados, cujo valor total era de 634 contos.

Evolução registada no valor da carteira de títulos de dívida pública

(em contos)

Entidade	Valor Nominal		Variação
	em 31/12/96	em 31/12/97	
ARSN	24	24	0
CGA	405 907	56 762 266	56 356 359
CHCR	11	11	0
CMRRC-RP	6,5	6,5	0
CPME	35 923	28 923	-7 000
CPPSP	13 000	0	-13 000
DGPA	13 566	550	-13 016
DGP	12 659	84	-12 575
FA/UTL	237	237	0
FBA/UL	33	33	0
FFAP	0,4	0,4	0
FMV/UTL	634	634	0
HCFT	20	20	0
HJM	119	119	0
IASFA	2 002	2 002	0
IC	39 672	72	-39 600
IFADAP	358 282	10 333	-347 949
IGAPHE	35 200	35 200	0
IOP	16	16	0
IPSAR	41 053	41 749	696
IRSocial	4 257	4 257	0
ISP/FUNDAP	544 523	643 783	99 260
ISP/FGA	2 206 751	2 554 751	348 000
SOFE	6 583	6 583	0
SSPSP	5 000	0	-5 000
Total	**3 725 478,9**	**60 091 653,9**	**56 366 175**

Do universo de entidades detentoras deste tipo de títulos, a carteira mais representativa no início do ano económico em análise e à semelhança do ano anterior, era a do ISP, relativamente aos seus dois Fundos, 73,9%, passando, no final do exercício, a ser mais representativa a carteira da CGA, 94,5%.

A carteira de títulos de dívida pública registou, no passado exercício económico, um decréscimo de 784.292 contos (-17,4%), variação essa que é contrária à registada no exercício em apreço de 56.366.175 contos (1.513%), para a qual contribuiu na íntegra a evolução registada na carteira da CGA.

Esta evolução decorreu das responsabilidades que foram cometidas àquela Caixa relativamente aos aposentados do BNU (Decreto-Lei n.º 227/96, de 29 de Novembro) e do Fundo de Pensões de Macau (Decreto-Lei n.º 357/93, de 14 de Outubro).

Assim, e relativamente ao BNU, a CGA recebeu, em Janeiro de 1997, a quantia de 50,973 milhões de contos do Fundo de Pensões daquele Banco, os quais foram integralmente aplicados em títulos de dívida pública, gerando um rendimento de 1,52 milhões de contos. No

entanto, as despesas relativas a aposentados do BNU não cobertas pela transferência do OE de 4,6 milhões de contos, resultante do disposto no n.º 3 do art.º 2º do Decreto-Lei n.º 227/96, ascenderam, em 1997, a cerca de 4,2 milhões de contos. Assim, houve necessidade de vender cerca de 2,68 milhões de contos dos títulos em carteira para fazer face às despesas com pensões do mesmo montante não cobertas, quer pelo rendimento da carteira, quer pela dotação do OE.

Em 1997, o universo dos pensionistas do BNU que passaram a constituir encargo da CGA era composto por 3.314 pensões de reforma e pré-reforma e 780 pensões de sobrevivência. O número de pensionistas não deverá, no futuro, sofrer aumentos, mas apenas decréscimos[9]. Já o montante dos encargos poderá registar aumentos decorrentes da actualização anual das pensões, e decréscimos resultantes do falecimento de pensionistas.

Sabia-se, e tal fora referido no debate sobre o Orçamento de Estado para 1996 (de cuja proposta de lei chegou a constar a medida mais tarde vertida no Decreto-Lei n.º 227/96), que o valor afecto ao Fundo de Pensões do BNU era insuficiente, em termos actuariais, para fazer face aos encargos com pensões a que o mesmo Fundo se encontrava obrigado. Com efeito, logo no primeiro ano de vigência efectiva do Decreto-Lei n.º 227/96, o Orçamento de Estado contribuiu com mais de 50% das despesas com os aposentados do BNU. No entanto, a descida das taxas de juro deve também ter influenciado negativamente, e continuará a influenciar, o valor dos rendimentos da carteira do Fundo de Reserva. Se o valor dos encargos e a taxa de rentabilidade da carteira se mantivessem em níveis idênticos aos de 1997, a carteira de títulos seria totalmente amortizada no ano de 2.014, a partir do qual a totalidade dos encargos terá de ser suportada pela CGA, ou melhor dizendo, pelo OE.

Ora, e relativamente às compensações a receber pela CGA, quer do BNU, quer do OE, deve atender-se ao disposto no art.º 9º da Lei n.º 10-B/96, de 23 de Março, segundo o qual "a constituição de quaisquer obrigações da CGA para com trabalhadores e funcionários que nela venham a ser integrados não pode, em caso algum, pôr em causa o equilíbrio financeiro daquela Caixa, devendo ser necessariamente acompanhada das medidas de salvaguarda de todos os direitos e regalias, quer dos actuais beneficiários desta instituição, quer dos que eventualmente venham a ser transferidos".

Ouvida sobre a questão, a CGA salienta que a parte dos encargos com pensões de BNU que não for suportada pela Reserva Especial deverá ser financiada pelo OE, nos termos do n.º 3 do art.º 2º do Decreto-Lei n.º 227/96, pelo que tal operação "não acarreta quaisquer encargos para a CGA", estando garantido o cumprimento do art.º 9º da Lei n.º 10-B/96, de 23 de Março.

Quanto ao Fundo de Pensões de Macau, em 1997, e pela primeira vez, a CGA recebeu 23,8 milhões de contos que foram aplicados em títulos de dívida pública e que geraram rendimentos de 942 mil contos. A CGA só efectuará pagamento de pensões a partir de 20 de Dezembro de 1999, não sendo possível saber ainda, se o rendimento dos valores transferidos e a transferir de Macau, a que acrescem os rendimentos auferidos até aquela data, serão suficiente para cobrir aqueles encargos.

[9] -A transição de uma situação de pré-reforma para reforma ou de uma pensão de reforma para pensão de sobrevivência não implicará aumento do número de pensionistas, embora possa ter influência a nível dos encargos.

Sobre esta questão a CGA referiu que a insuficiência de meios do Fundo de Reserva para cobertura das pensões dos aposentados do território de Macau deverá também ser coberta pelo OE.

Por último, parece útil salientar que a carteira de títulos relativa ao Decreto-Lei n.º 357/93 registou em 1997 uma taxa de rendimento implícita[10] de 3,94%, enquanto que a carteira relativa ao Decreto-Lei n.º 227/96 apresentou uma taxa de juro implícita de apenas 3,06%.
Das 24 entidades apresentadas, só 10 (41,7%), registaram variações em 1997, das quais somente 3 entidades registaram uma variação positiva no valor da sua carteira, caso da CGA, IPSAR e ISP, relativamente aos seus dois Fundos.

A variação positiva mais significativa, face ao acréscimo total, ocorreu, como já foi observado, na carteira de títulos da CGA (99,98%). Ocorreu ainda, uma variação positiva na carteira do ISP, relativamente aos seus dois fundos FUNDAP e FGA, situação contrária à registada no anterior exercício económico. A primeira variação de 99.260 contos (0,2% da variação total) resultou da aquisição de 20.000 títulos "OT 8,375% JAN/99", no valor nominal de 200.000 contos, ao qual foram diminuídos os reembolsos ocorridos de 2.700 títulos "EIAS/88" e "OT 8,875% JAN 97" no valor total de 90.000 contos e o reembolso parcial dos títulos "FIP 87 4/12º" no valor de 10.740 contos. A variação, na carteira do FGA no valor de 348.000 contos (0,6% da variação total), resultou da aquisição 83.400 obrigações do tesouro no valor nominal de 834.000 contos e do reembolso de 20.720 títulos no valor de 362.000 contos e ainda de reembolsos parciais no valor de 124.000 contos.

No ano económico em apreço, foram registadas na carteira de títulos de dívida pública receitas e despesas de capital no montante de, respectivamente, 3.602.518 contos e de 61.105.047 contos. Por sua vez, esta carteira de títulos proporcionou rendimentos na ordem dos 2.691.750 contos.

8.2.3 – Títulos de participação

8.2.3.1 – Geridos pela DGT

Em 31 de Dezembro de 1996, já não existiam na carteira de títulos do Estado títulos de participação propriamente ditos, mas apenas os emitidos pelo Instituto Nacional de Habitação (INH), os quais resultaram da execução dada ao Decreto-Lei n.º 305/91, de 16 de Agosto, que alterou os estatutos do INH. Este diploma deu uma nova redacção ao art. 18º do Decreto-Lei n.º 202-B/86, de 22 de Julho, estabelecendo que o capital inicial do INH é representado por títulos de participação. Se bem que a natureza destes títulos não se aproxime da dos restantes títulos de participação que compunham a carteira do Estado, e que seguiam o regime do Decreto-Lei n.º 321/85, de 5 de Agosto, a sua análise será feita neste ponto, já que a DGT os classifica neste grupo de activos, e a sua natureza não permite classificá-los, com rigor, em qualquer das outras categorias de títulos analisados.

[10] Obtida através da divisão do rendimento efectivo pelo valor médio da carteira (média do capital no início e final do ano).

O valor nominal da carteira não se alterou durante o ano, mantendo-se em carteira os 6.055 títulos com o valor nominal de um milhão de escudos cada, e que proporcionaram, em 1997, um rendimento de 675.060.330$00.

8.2.3.2 – Geridos por outros departamentos, fundos e serviços autónomos

As entidades detentoras deste tipo de activos financeiros continuavam a ser as mesmas dos anos anteriores, ISP/FGA e IFADAP, tendo, no entanto, ocorrido no exercício em apreço um decréscimo no valor de 75.000 contos (-28,8%), situação esta que contraria a tendência estável que esta carteira tem registado desde o exercício económico de 1993. O valor nominal global da carteira totalizava, no início do exercício económico em apreço, o valor de 260.259 contos.

Para a variação em causa contribuiu na integra o decréscimo ocorrido na carteira do IFADAP, resultante do reembolso de 75.000 títulos designados por TLP/87 e CTT/87 no valor de 75.000 contos.

Os rendimentos proporcionados por estes títulos totalizaram o valor de 17.775 contos e foram ainda obtidas receitas de capital, provenientes do reembolso referido, no valor de 75.000 contos.

Evolução registada no valor da carteira de títulos de participação

(em contos)

Entidade	Valor Nominal		Variação
	em 31/12/96	em 31/12/97	
IFADAP	83.000	8.000	-75.000
ISP/FGA	177.259	177.259	0
Total	**260.259**	**185.259**	**-75.000**

8.2.4 – Acções e Quotas

8.2.4.1 – Geridos pela DGT

8.2.4.1.1 – Evolução global

Com base na informação prestada pela DGT sobre a carteira de activos de rendimento variável, cuja gestão estava a seu cargo, procedeu-se à análise das participações directas do Estado no capital social de empresas.

Verifica-se que em 31 de Dezembro de 1997 pertenciam ao Estado acções e quotas de 76 empresas (mais 3 do que no ano anterior) com um valor nominal de 1.515,9 milhões de

contos, o que corresponde a um acréscimo de 318,5 milhões (26,6%)[11] relativamente a 31 de Dezembro de 1996. Em 1997 não se verificou a transformação em sociedades anónimas de qualquer empresas públicas. O movimento anual da carteira pode decompor-se da forma seguinte (em valor nominal):

(em escudos)

Acções Saídas			Acções Entradas		
Movimento	**Quantidade**	**Valor Nominal Global**	**Movimento**	**Quantidade**	**Valor Nominal Global**
Alienações	-256 870 565	-257 211 026 500	Aumentos de capital	591 999 424	591 999 424 000
Mobilização de activos	-46 240 000	-46 240 000 000	Constituição	30 754 700	30 754 700 000
Extinções	-610 000	-580 000 000	Extinção da RNIP	289 786	289 786 000
Permuta	-1 200 000	-1 200 000 000	Permuta	4 500 000	4 500 000 000
Reduções de capital	-26 751 256	-26 751 256 000	Aq. Gratuita/Prescrição	14 589 301	14 589 274 000
Total	**-331 671 821**	**-331 982 282 500**	**Total**	**642 133 211**	**642 133 184 000**

Na movimentação destes títulos deve ser tido em conta, no ano de 1997, o disposto na Lei Orçamental, designadamente no seu art.º 60º, nºs. 1 e 3, sem prejuízo da legislação específica, nomeadamente a respeitante às reprivatizações.

Analisam-se em seguida as operações mais relevantes para a evolução registada, em 1997, na carteira de acções e quotas do Estado.

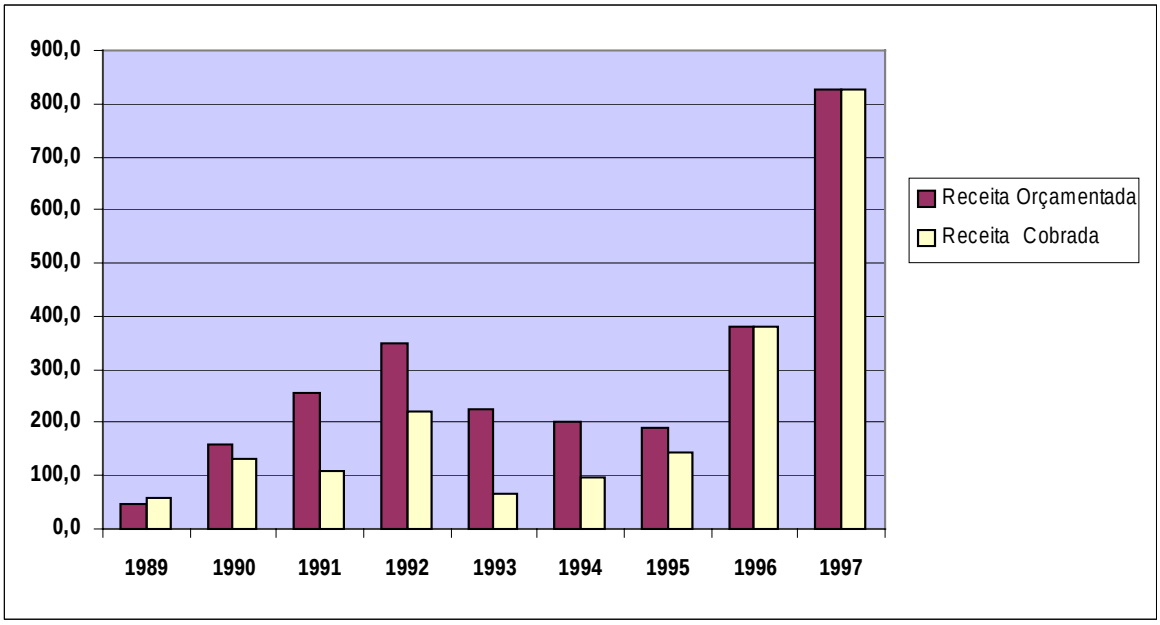
8.2.4.1.2 – Alienações

A totalidade das alienações de acções pertencentes ao Estado efectuadas em 1997 envolveram títulos no valor nominal de 256,9 milhões de contos. A receita auferida ascendeu a cerca de 825,9 milhões de contos e engloba, para além das receitas provenientes das privatizações directamente realizadas pela DGT, o produto das vendas a outros entes públicos, das vendas em bolsa de títulos sujeitos ao regime da Lei n.º 71/88, de 24 de Maio, e de privatizações relativas a anos anteriores.

Em 1997 a previsão orçamental corrigida foi integralmente cumprida, à semelhança do que já sucedera no ano anterior. De salientar que a previsão inicial do Orçamento de Estado para 1997, de 410 milhões de contos, era consideravelmente baixa, tendo em conta o programa de privatizações aprovado pela RCM n.º 21/96, e foi posteriormente elevada para 826 milhões de contos, através de uma alteração orçamental resultante da abertura de créditos especiais e publicada conjuntamente com a CGE. Com efeito, a receita relativa à alienação de activos financeiros entrada nos cofres do Estado em 1997 foi a mais elevada desde o início do processo de privatizações, representando, por si só, 41% de toda a receita arrecadada, a este título, pelo Estado desde 1989.

[11] Inclui uma valorização cambial positiva de 8,3 milhões de contos, respeitante ao contravalor em escudos das acções da Hidroeléctrica de Cahora Bassa, cujo capital se encontra expresso em meticais.

O quadro seguinte traça a evolução da receita relativa a alienação de activos do Estado, em termos de receita cobrada e de cumprimento das metas orçamentais.



(un. = milhões de contos)

A maioria das alienações ocorridas em 1997 relaciona-se, embora por vezes indirectamente, com o processo de reprivatização de empresas nacionalizadas após 25 de Abril de 1974, que teve o seu início, como referimos, em 1989. Este processo compreendeu, como primeiro passo, a transformação de empresas públicas em sociedades anónimas e, numa segunda fase, a alienação de parte ou da totalidade do seu capital social, ou a subscrição por entidades privadas de aumentos de capital, caso em que, sem qualquer alienação, se reduz a participação do Estado nas empresas. Em 1997, o processo de reprivatização tinha como diplomas reguladores a Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, e o Decreto-Lei n.º 453/88, de 13 de Dezembro, alterado pelos decretos-lei nºs. 324/90, de 19 de Outubro, 36/93, de 13 de Fevereiro, 236/93, de 3 de Julho, e 2/95, de 14 de Janeiro.

O quadro seguinte sintetiza os processos de alienação de participações directas do Estado no capital de sociedades anónimas resultantes da transformação de empresas nacionalizadas após 25 de Abril de 1974, que se realizaram até 31 de Dezembro de 1997, abrangendo, não só as participações alienadas directamente pela carteira de títulos do Estado gerida pela DGT, mas também aquelas participações que, tendo pertencido a essa carteira, foram alienadas a outros entes públicos antes da reprivatização.

Empresas	**Participação alienada**								
	Até 1990	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**	**1994**	**1996**	**1997**	**Total**
AGA					100%				100%
ALIANÇA SEGUR.	49%	51%							100%

BESCL		40%	60%						100%
BFB		80%	20%						100%
BFE					20%		65%		85%
BONANÇA		60%	15%		25%				100%
BPA	33%		18%	18%	8%	24%			100%
BPSM					80%	20%			100%
BTA	80%	4%	2%	1%			13%		100%
CENTRALCER	100%								100%
CIMPOR					20%		45%		65%
COSEC	51%		49%						100%
CNP							100%		100%
CPP			100%						100%
DIÁRIO DE NOTÍCIAS		100%							100%
EDP								30%	30%
IMPÉRIO			100%						100%
MUNDIAL CONFIANÇA			100%						100%
PETROGAL			25%			(*) 20%			45%
PORTUGAL TELECOM						27%	22%	26%	75%
QUIMIGAL								90%	90%
RÁDIO COMERCIAL				100%					100%
SNAB						90%			90%
SOCARMAR				51%		49%			100%
TABAQUEIRA								65%	65%
TRANQUILIDADE	100%								100%
UBP				61%		20%			81%
UNICER	100%								100%

(*) Esta fase da privatização ocorreu através de um aumento de capital social inteiramente subscrito pelos accionistas privados

A receita cobrada pela DGT e entregue ao FRDP inclui as provenientes da reprivatização da Tabaqueira, realizada através de concurso público e arrecadada directamente por aquela Direcção-Geral, no montante de 33,15 milhões de contos. Igualmente arrecadada directamente pela DGT foi a receita relativa à reprivatização da Quimigal, também realizada através de concurso público, no montante de 8,14 milhões de contos.

Os elementos relativos à carteira de títulos do Estado enviados pela DGT não contemplam três operações que, todavia, originaram 331.355.125$00 de receita em 1997, pelas razões seguintes:

- A participação na sociedade por quotas ITUR reverteu para o Estado por força da liquidação da RNIP, tendo sido alienada à Carris antes de formalmente depositada na carteira gerida pela DGT;. a receita respectiva, contudo, no valor de 3.866.000$00, foi contabilizada pela DGT e transferida para o FRDP, por se tratar de alienação sujeita ao regime da Lei n.º 71/88;
- Quanto ao valor de 320 mil contos respeitante ao preço de venda Empresa de Polímeros de Sines, esta importância encontrava-se depositada em operações de tesouraria desde a altura da concretização da venda, aguardando confirmação do preço respectivo e só em 1997 foi transferida para receita orçamental e posteriormente transferida para o FRDP;
- O recebimento da Partest de 7.489.125$00 relativo a acertos do preço de acções da Cimpor alienadas em 1996, e transferida para o FRDP em 1997.

A venda ao IPE de uma quota na Cofranpor – Sociedade Franco Portuguesa de Controlo (Renault), por 315.440.720$00, e de 223.000 acções, correspondentes a 1% do capital social da Empordef – Empresa Portuguesa de Defesa (SGPS), S.A, por 185.243.000$00[12], visavam, segundo os despachos que autorizaram estas vendas, possibilitar a entrada do IPE no capital social destas empresas, de forma a poder assumir responsabilidades na respectiva gestão, e foram efectuadas ao abrigo da Lei n.º 71/88.

Para além destas receitas, os valores arrecadados pela DGT em 1997, no montante de 783,7 milhões de contos (95%), não resultaram directamente de processos de privatização, mas de alienações à Partest, com a seguinte distribuição:

(em escudos)

Empresa	N.º acções	Valor pago em 1997
Brisa – Auto Estradas de Portugal	3 000 000	14 040 000 000
Brisa – Auto Estradas de Portugal	7 950 000	20 495 100 000
Cimpor – Cimentos de Portugal (SGPS)	840 000	4 018 560 000
Cimpor – Cimentos de Portugal (SGPS)	10 080 000	41 277 600 000
EDP – Electricidade de Portugal	9 600 000	31 200 000 000
EDP – Electricidade de Portugal	19 000 001	59 850 003 150
EDP – Electricidade de Portugal	117 572 000	246 033 736 702
Portugal Telecom	2 100 000	13 450 500 000

[12] O preço de 831$00 por acção (-que tem o valor nominal de 1.000$00) resultará do facto de, até ao final de 1997, estar apenas realizada a percentagem de, precisamente, 83,1% do capital inicial, cabendo ao IPE, assim, realizar o capital em falta relativamente às acções que adquiriu.

Portugal Telecom	49 400 000	353 383 058 333
Total	**219 542 001**	**783 748 558 185**

Ressalvando o caso das acções da Brisa, dado não se tratar de empresa sujeita ao regime da Lei n.º 11/90, e ainda os lotes de 9,6 e 19 milhões de acções da EDP, os lotes relativos à Cimpor e o lote de 2,1 milhões da Portugal Telecom, constatou-se que as restantes acções indicadas no quadro supra destinaram-se a reprivatização e foram alienadas pela Partest logo em 1997, no âmbito dos processos de reprivatização parcial das respectivas empresas que nesse ano tiveram lugar.

Com efeito, a alienação à Partest dos dois lotes de acções da EDP, totalizando 28.600.001 acções, pelo preço global de 91 milhões de contos, foi determinada pelos despachos do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças n.º 1865/97 e 2011/97, de 4 e 23 de Dezembro, respectivamente, e destinam-se à "recomposição das participações sociais" detidas por aquela empresa.

Assim, verifica-se uma violação da Constituição e da Lei n.º 11/90, resultante da alienação de acções da EDP à margem do respectivo processo de reprivatização, não resultando, sequer, dos despachos que ordenaram as vendas, que tais acções se destinem a ser reprivatizadas.

A este título, convirá referir que, em 30/12/97, a Partest permutou, com a CGD, 28.503.366 acções da EDP valorizadas a 3.250$00 cada, isto é, com o valor global de 92.635.939.500$00, por 16.180.950 acções representativas de 50,45% do capital social da Soporcel – Sociedade Portuguesa de Celulose, S.A, e que as acções da EDP permutadas pela Partest tinham sido adquiridas à carteira de títulos do Estado. Esta permuta gerou uma mais-valia para a CGD, no exercício de 1997, de 32,1 milhões de contas, uma vez que estas acções estavam contabilizadas ao custo de aquisição de 60,6 milhões de contos, e que transitou directamente para resultados (cfr. relatório e contas de 1997 da CGD e proposta de aplicação de resultados), revertendo assim para o Estado sob a forma de dividendos.

De salientar que uma participação da CGD na Soporcel superior a 25% implicava violação do disposto no n.º 1 do art.º 101º do Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de Dezembro (Regime Jurídico das Instituições de Crédito) a partir de 1 de Janeiro de 1998, pelo que a Caixa deveria proceder à sua alienação, no todo ou em parte, até àquela data. O valor atribuído às acções foi de 5.725$00 por acção para a Soporcel e 3.250$00 para a EDP, e teve em conta a cotação média, nas sessões de bolsa anteriores à conclusão da operação, das acções permutadas.

Os elementos disponíveis, nomeadamente os da avaliação da própria empresa realizada antes da operação de dispersão do capital realizada já em 1999[13], que fixou o valor das acções da Soporcel entre 1.504$00 e 2.105$00, permitiria atribuir à participação adquirida pela Partest um valor entre 68 e 48 milhões de contos. Tendo em conta o preço de venda das acções na

[13] O facto de o capital social da Soporcel ter sido entretanto aumentado, por incorporação de reservas, para 64,15 milhões de contos, altera o valor da acção, mas não o da participação total adquirida, já que a percentagem do capital social detida pela Partest se mantém.

operação acima referida[14], a participação adquirida pela Partest à CGD teria um valor de 54 milhões de contos. Assim, as acções adquiridas pela Partest através da permuta com a CGD, e as que, por via dessas posteriormente lhe foram atribuídas, dificilmente terão equivalência aos 92,6 milhões de contos que constituiu o valor daquela permuta.

Este tipo de operações vem demonstrar que a venda (ou outro tipo de alienação) de acções de empresas sujeitas ao regime da Lei n.º 11/90 efectuadas pelo Estado a outros entes públicos, para além de carecer de base legal, por não se encontrar expressamente prevista naquela lei, permite ainda que tais acções sejam encaminhadas para outros fins que não o da respectiva privatização[15], o que contraria também a Constituição e a lei.

Ouvidas sobre a questão, a CGD e a Partest referem que o valor da permuta resultou das cotações médias das acções em causa, tendo a Partest salientado ainda que o "o preço da transacção, negociado, não foi o ideal para a Partest, mas foi muito inferior ao pretendido pela CGD". A Partest esclareceu ainda que a descida da cotação das acções Soporcel verificada após o primeiro semestre de 1998 resultou do "desencanto dos investidores com a pasta e o papel, o qual ainda perdura" e que "o mercado quase nunca é previsível e neste caso penalizou a Partest".

À semelhança do que já fora constatado em 1996, as condições das operações realizadas entre o Estado e a Partest visaram assegurar a realização de mais-valias por parte desta empresa, com prejuízo das receitas que revertem a favor do OE, consignadas a fins específicos.

Assim, no que respeita à primeira fase de privatização da EDP constata-se que:

- Um primeiro lote de 27.500.000 acções foi alienado à Partest ainda em 1996, e outro lote de 8.333.333 foi transferido para aquela empresa no mesmo ano, para realização parcial do aumento de capital ocorrido nesse ano, o que permitiu à Partest, e como consequência do aumento de capital por incorporação de reservas decidido em Julho de 1997, receber mais 1,4 acções por cada uma das que tinha recebido;
- Por força dos despachos 801/97, de 5 de Junho, e 858/97, de 18 de Junho, do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, as acções vendidas pelo Estado foram alienadas preferencialmente na OPV, a qual, neste caso, tinha um preço inferior ao da venda directa, incidindo ainda descontos sobre aquele preço, em certas modalidades;
- As despesas da privatização foram imputadas aos lotes da Partest e do Estado, não em função do montante recebido, mas do número de acções; e por isso o valor de venda médio das acções do Estado foi de 2.181$45, enquanto aquelas que tinham sido adquiridas anteriormente pela Partest não atingiram valores inferiores a 2.250$50, isto é, mais 17%.

[14] O preço na venda directa e na OPV para o público em geral foi de 1.665$00, bastante próximo do limite menor da avaliação.

[15] O Decreto-Lei 315/97, de 19 de Novembro, definiu a 2ª fase de privatização da EDP, prevendo a alienação de uma percentagem de capital não superior a 4,5% a parceiros estratégicos da empresa, não existindo neste momento elementos que permitam concluir se as acções a alienar nessa fase serão as da CGD.

Em relação ao final de 1997, o quadro seguinte evidencia como, em relação à EDP, e tendo privatizado apenas 29,6% da empresa, o Estado já só detinha acções representativas de 56,8% do respectivo capital social.

Posição e Movimentos	Distribuição do capital social da EDP										
	Estado		Partest		CGD		CP		Privatizadas		Total de acções
	N.º acções	%	N.º acções	%	N.º acções	%	N.º acções	%	N.º acções	%	
Posição em 31-12-1995	250 000 000	100,00	0	0,00							250 000 000
Aumento de cap. Partest	-8 333 333		8 333 333								
Venda à Partest	-27 500 000		27 500 000								
Posição em 31-12-1996	**214 166 667**	**85,67**	**35 833 333**	**14,33**	**0**	**0,00**	**0**	**0,00**	**0**	**0,00**	**250 000 000**
Aumento de capital	299 833 334		50 166 666								
Venda à Partest	-117 572 000		117 572 000								
Privatização			-177 540 000						177 540 000		
Venda à Partest	-19 000 001		19 000 001								
Venda à Partest	-9 600 000		9 600 000								
Permuta Soporcel			-28 503 366		28 503 366						
Aumento de capital CP	-27 500 000						27 500 000				
Posição em 31-12-1997	**340 328 000**	**56,72**	**26 128 634**	**4,35**	**28 503 366**	**4,75**	**27 500 000**	**4,58**	**177 540 000**	**29,59**	**600 000 000**

No que respeita à EDP, a Partest, na sua resposta, vem indicar que as acções da EDP que a empresa adquiriu ao Tesouro foram valorizadas:

a) as adquiridas em 1996, ao valor nominal (mas contemplando o aumento de capital já deliberado) pois não existia outra para servir de base à transacção;

b) as adquiridas para privatizar ao preço correspondente ao encaixe líquido da privatização, que a Partest sustenta ser superior a 2.095$00;

c) as adquiridas em Dezembro de 1997 a preços que reflectiam as cotações bolsistas da época.

Tais esclarecimentos não impedem a constatação de que as acções privatizadas em 1997 e adquiridas nesse ano à carteira de títulos do Estado atingiram, por força dos despachos acima citados, um preço (líquido) substancialmente inferior ao das acções, ditas "da Partest", alienadas no mesmo processo, diminuindo o encaixe do Tesouro com esta operação. Igualmente se constata que acções alienadas por 1.000$00 à Partest em 1996 foram por esta vendidas em 1997 a 2.250$00, isto é, tendo pago cerca de 86 milhões de contos por essa acções, a empresa obteve com as mesmas um encaixe bruto superior a 190 milhões de contos.

No que respeita à Portugal Telecom, ocorreu em Novembro de 1997 a terceira fase de privatização desta empresa, tendo os 49,4 milhões de acções alienados nesta fase, correspondentes a 26% do capital social, sido adquiridos pela Partest à DGT por força do despacho 1388/97, do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças.

Esta venda representou uma receita de 353 milhões de contos em 1997, mais 843 mil contos arrecadados já em 1998, sendo que, nos termos daquele despacho, o preço por acção recebido pela DGT (7.163$86[16]) corresponde ao preço de venda deduzido de todos os encargos e

[16] Foram alienadas 48.952.700 ~~As~~ acções ~~foram vendidas~~ a 7.470$00, preço sobre o qual incidem descontos, em alguns segmentos da OPV, o que se traduziu num encaixe de 362,5 milhões de contos. ~~-~~

despesas que a Partest suportou com a operação, que se cifraram em cerca de 8,6 milhões de contos.

Em Abril de 1997, pelo Despacho n.º 676/97, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças havia determinado a venda pela DGT à Partest de 2,1 milhões de acções da Portugal Telecom, ao preço de 6.405$00 por acção. Ora, para além da ilegalidade da cedência, a qualquer título, de acções sujeitas ao regime da Lei n.º 11/90, verifica-se que, neste caso, tais acções não se destinavam, sequer, a ser reprivatizadas, não tendo sido alienadas na operação realizada em Novembro. No entanto, à data da privatização, tais acções representavam já para a Partest uma mais-valia potencial de 2,2 milhões de contos.

No que respeita à Portugal Telecom, a Partest, na sua resposta, refere que tal empresa se não deve considerar abrangida pelo regime da Lei n.º 11/90, uma vez que só uma parte da empresa, que resulta da integração da TDP, foi objecto de nacionalização directa.

Não parece que este argumento deva proceder, uma vez que o próprio Governo entendeu o contrário, sujeitando expressamente os processos de privatização desta empresa ao regime da Lei n.º 11/90, como se retira dos diplomas que definiram o regime daquelas privatizações (v.g. o recente Decreto-Lei n.º 119-A/99, de 14 de Abril – 4ª fase da PT).

Deve salientar-se que, de acordo com o relatório e contas relativo a 1997, a Partest registou uma mais –valia de 157,22 milhões de contos no conjunto das operações de privatização em que interveio em 1997 (Brisa, Portugal Telecom e EDP) e mais 1,9 milhões de contos na alienação de acções da EDP à CGD, tendo suportado despesas com aqueles processos de privatização de 25,63 milhões de contos.

Também relativamente à Portugal Telecom, a Partest refere não ter auferido quaisquer mais valias com a operação de reprivatização ocorrida em 1997, pois não alienou as acções que detinha na sua carteira, mas apenas as que, para o efeito, adquiriu ao Tesouro.

Relativamente à Cimpor, não ocorreu em 1997 qualquer fase de privatização desta empresa, pelo que nem sequer se poderá argumentar que a venda de acções desta empresa se destinava, no curto prazo, a privatização. O lote de 10.080.000 acções foi alienado, em Junho, ao preço de 4.095$00 por acção, e o lote de 840.000 acções foi alienado, em Julho, ao preço de 4.784$00 por acção[17].

No final de 1997 a carteira de títulos do Estado já só detinha 840.000 acções desta empresa, representativas de 1% do capital social, enquanto que a Partest deteria cerca de 29.280.000, representando cerca de 34,86% do respectivo capital social, todas elas provenientes da carteira de títulos do Estado.

Relativamente ao fundamento jurídico das vendas, e de outras formas de alienação, que mais adiante se referirão, feitas pelo Estado à Partest e a outros entes públicos e relativas a acções de empresas sujeitas ao regime da Lei n.º 11/90, já o Tribunal de Contas tomou posição em

[17] Na privatização ocorrida em 1998 as acções atingiram preços da ordem dos 6.500$00 por acção.

anteriores Pareceres, constatando que nada na Lei 11/90 consagrava o fundamento legal de tais alienações e que, de acordo com o princípio da legalidade, a competência dos órgãos do Estado para decidir tais operações não se presumia e teria de resultar de disposição legal expressa. Referiu, também, que os decretos-lei que regulam, em concreto, cada processo de reprivatização, não poderão constituir a base legal de tais operações, se nada a tal respeito constar da Lei n.º 11/90, uma vez que estamos perante uma Lei Quadro, ou seja, uma lei de valor reforçado.

O facto de as alienações dos títulos do Estado para a Partest não terem revestido a forma de uma cedência pura e simples, mas terem-se processado através de permutas ou de vendas, isto é, tendo o Estado recebido outros títulos ou um preço como contrapartida das acções das empresas sujeitas ao regime da Lei n.º 11/90 que cedeu à Partest, pode ter relevância do ponto de vista económico, mas não altera a perspectiva jurídica em que a questão deve ser colocada - a Lei n.º 11/90 não prevê outra forma de alienação das acções de empresas sujeitas ao seu regime que não seja a própria reprivatização.

Assim, nestes casos, existe não só a ilegalidade decorrente da não entrada nos cofres do Estado das receitas, ou de parte das receitas, das correspondentes privatizações, o que representa violação do art.º 18º da Lei 11/90, mas também uma ilegalidade que resulta de não serem permitidas por aquela Lei as transacções com o Estado através das quais a Partest ou outros entes públicos adquiriram as acções de empresas sujeitas ao regime da Lei das Reprivatizações.

Aliás, também em 1997 se verifica que uma parte da receita que o Estado arrecadou ou virá a arrecadar como dividendos da Partest ou de outras empresas (como parece ser, relativamente ao exercício de 1997, o caso da CGD), teria sido cobrada como produto das privatizações, não fora a efectivação das referidas alienações.

E do ponto de vista orçamental não é totalmente indiferente que a receita seja arrecadada como dividendos ou como receita das privatizações, uma vez que esta última tem um regime especial, devendo ser entregue ao FRDP para aplicação nas finalidades previstas na Constituição e na Lei n.º 11/90, situação que a Assembleia da República acaba de reconhecer, com a recente publicação da Lei n.º 19/99, de 15 de Abril.

Na sua resposta a Partest procede a uma análise da aplicação da Lei n.º 11/90 às operações que realiza, designadamente com a carteira de títulos do Estado e em processos de privatização, e com base nas conclusões do parecer de um Professor de Direito que junta. Para fundamentar a sua discordância em relação à posição que o Tribunal de Contas assume sobre estas matérias, a Partest sustenta, em síntese, que:

a) a interpretação consentânea com a natureza da Lei n.º 11/90 é a de que tudo o que nela estiver omisso ser permitido, desde que não contrarie as grandes linhas definidas;

b) a transmissão de participações nacionalizadas do Estado para outros entes públicos ou sociedades de capitais públicos não descaracteriza a natureza do bem transmitido enquanto bem público nacionalizado, pelo que não pode considerar-se privatização nem reprivatização;

c) o Estado pode atribuir à Partest a titularidade e a gestão de participações sociais a privatizar ao abrigo da Lei n.º 11/90, cabendo então a esta uma posição análoga à do Estado para esse efeito;

Embora se aceite que a alienação pelo Estado de títulos sujeitos ao regime da Lei n.º. 11/90 a entes públicos não configura, efectivamente uma reprivatização, as consequências a retirar de tal situação são inversas às que a Partest desenvolve.

Desde logo porque, não se tratando de uma reprivatização, para os efeitos da Lei n.º 11/90, as receitas que o Estado aufere de tais alienações estariam abrangidas, não por aquela Lei, mas pelo regime da Lei n.º 71/88. Ora tais receitas, embora também consignadas ao Fundo de Regularização da Dívida Pública, nos termos da alínea c) do n.º 1 do art.º 3º do Decreto-Lei n.º 453/88, de 13/12, não estão exclusivamente afectas aos fins previstos no art.º 296º da Constituição. Tal situação configura, assim, um desvio aos objectivos fixados na Constituição e na Lei n.º 11/90 para tais receitas, sendo certo que a Partest admite expressamente que tais alienações apenas seriam admissíveis quando não contrariem "qualquer das grandes linhas orientadoras das reprivatizações de posições nacionalizadas previstas, quer na constituição, quer na Lei n.º 11/90".

Por outro lado, a forma concreta como tais alienações à Partest vêm sendo efectuadas tem, senão como objectivo, pelo menos como consequência, implicado que uma parte significativa das receitas resultantes da "verdadeira reprivatização" não dão entrada nos cofres do Estado como tal, pois constituem as referidas "mais valias" da Partest.

E não se diga que tais ganhos acabam por reverter para o Estado sob a forma de dividendos ou de impostos sobre os lucros da Partest, pois, para além de tal não se exacto, como a experiência mais recente parece demonstrar, tais receitas não se acham consignadas ao FRDP nem aos fins constitucionalmente previstos. Assim, também por esta via, se concluiria que, de tais operações, resulta efectivamente uma desvirtuação dos objectivos da Lei n.º 11/90.

Em terceiro lugar, não se aceita uma concepção tão restritiva do princípio da legalidade, como aquela que é defendida a propósito da Lei n.º 11/90, sendo mais consentâneo com o n.º 2 do art.º 266º da Constituição e com o n.º 1 do art.º 29º do Código de Procedimento Administrativo a posição defendida, isto é, que a competência para o efeito dos órgãos do Estado intervenientes nessas operações teria de resultar de norma expressa[18].

A não ser assim, ou seja, a aceitar-se que existiria aqui uma área de actuação da administração pública sector que não carecia de previsão expressa e de normas disciplinadoras, poderia até, a título de exemplo, considerar-se razoável que determinadas acções, como sucedeu, não em 1997 mas em anos anteriores, fossem alienadas à Partest pelo seu valor nominal quando o respectivo valor de mercado era três vezes superior, situação que nem no âmbito da Lei n.º 71/88, consideravelmente menos exigente, seria admissível. Não se aceita, pois, que tal interpretação seja consentânea com a letra e o espírito da Lei n.º 11/90.

[18] Cfr. Vital Moreira e Gomes Canotilho, Constituição da República Portuguesa – Anotada, 2º Edição, 2º Volume, págs. 303.

Sobre esta questão pronunciou-se também a DGT a qual refere que um entendimento demasiado restritivo quanto à possibilidade de mobilização, pelo Estado, de acções sujeitas à Lei n.º 11/90 fora dos processos de reprivatização seria impeditivo de operações que visam aumentar o valor das empresas e logo, da defesa dos interesses patrimoniais do Estado. Refere ainda a recente Lei n.º 19/99, de 15 de Abril, considerando que esta, ao expressamente consignar os lucros da Partest resultantes de ganhos obtidos com participações em empresas nacionalizadas aos fins previstos na Lei n.º 11/90, admite que aquela empresa seja detentora desse tipo de participações e participe nos processos de reprivatização, pelo que conclui que esta lei fornece um argumento decisivo no sentido de que a Lei n.º 11/90 não estabelece limitações à transmissibilidade entre entes públicos das participações por ela abrangidas.

A DGT refere também que, em seu entender, o art.º 18º da Lei n.º 11/90 deve ser interpretado em conjugação com o art.º 16º da mesma Lei, isto é, que aquele artigo apenas obriga à inscrição orçamental das receitas das privatizações que o Estado directamente arrecadar, não abrangendo as receitas desse tipo cobradas por outros entes públicos.

Finalmente, a DGT, para além de precisar que, em assembleia geral de 5/3/99 da Partest foi alterado o montante dos dividendos do exercício de 1997 a distribuir ao Estado para 75,301 milhões de contos, invoca novamente a Lei n.º 19/99 para referir que , não obstante aquela lei definir destino idêntico ao da Lei n.º 11/90 para os dividendos da Partest originados em mais-valias decorrentes da alienação de participações nacionalizadas, entre o valor dessas mais-valias e os valores efectivamente recebidos pelo Estado pode existir grandes diferenças, designadamente decorrentes de impostos, de reforço de reservas, etc. Para a DGT tal significa uma clara distinção entre o tratamento da receita de reprivatizações auferida pelo Estado e a que vier a ser arrecada por outros entes públicos.

Quanto às questões suscitadas, convirá sobretudo precisar que a possibilidade de a Partest ser detentora de participações em empresas nacionalizadas e intervir na respectiva reprivatização já se encontrava prevista no art.º 8º do Decreto-Lei n.º 452/91[19], de 11 de Dezembro, pelo que, nesse aspecto, a Lei n.º 19/99 nada de novo vem acrescentar. A questão controversa é a de saber em que medida a Partest pode adquirir novas participações deste tipo, sendo certo que a empresa era titular, desde a sua constituição, de participações em empresas nacionalizadas (Secil), e também adquiriu participações em empresas nacionalizadas a outros entes públicos (p.e. acções da CMP e do BFE), pelo que a Lei n.º 19/99 poderia circunscrever a sua aplicação aos ganhos com estas participações ou outras de natureza idêntica.

De qualquer forma, não tendo a lei em causa carácter interpretativo e não produzindo efeitos retroactivos, os seus eventuais reflexos nesta matéria não abrangeriam o ano económico de 1997, o único que agora está em causa. Ainda assim, sempre se referirá que, e ao contrário da opinião da DGT, o principal argumento a retirar da Lei n.º 19/99 deve ser o de que o legislador pretende submeter todas as receitas provenientes de reprivatizações , seja qual a forma como se apresentem, a um mesmo fim e, consequentemente, a um mesmo regime – que terá de ser o do art.º 296º da Constituição e da Lei n.º 11/90.

[19] Limitando-se a Lei n.º 19/99 a acrescentar um n.º 2 a este artigo.

Outra questão, também já referida no Parecer sobre a CGE de 1996, é a de que, nos casos em que as acções adquiridas ao Estado são pagas tendo em conta o preço da privatização e as correspondentes despesas, como aconteceu no caso da Portugal Telecom e da EDP, existe uma compensação de despesas com receita, o que constitui, do ponto de vista legal, violação do princípio do orçamento bruto, consagrado no art.º 5º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, sendo certo que também do ponto de vista económico se verifica a respectiva desorçamentação.

Finalmente, e ainda nesta perspectiva, parece importante referir que a utilização da Partest para proceder à privatização de acções que pertenciam originariamente ao Estado, subtrai as despesas inerentes a tais privatizações, que em 1997 ascenderam a cerca de 25,6 milhões de contos, ao regime das despesas públicas e retira o controlo da respectiva realização aos órgãos competentes do Estado, designadamente ao próprio Tribunal de Contas.

Na sua resposta, e quanto a estas questões, a Partest argumenta também, e em síntese, que:

a) não existe obrigação legal de orçamentar as despesas realizadas com os processos de privatização, quando as mesmas sejam suportadas por empresas privadas de capitais públicos, às quais não são aplicáveis a Lei n.º 6/91 e o Decreto-Lei n.º 55/95, de 29 de Março;

b) a não inclusão de tais despesas no Orçamento do Estado não impede a sua fiscalização pelos órgãos de controlo, designadamente pelo Tribunal de Contas o qual, desde a entrada em vigor da Lei n.º 14/96, possui competência fiscalizadora sobre as sociedades constituídas nos termos da lei comercial pelo Estado, entre as quais a Partest.

Também a DGT se pronunciou sobre esta questão, referindo não existir uma compensação entre receita e despesa, mas apenas a fixação de um preço das acções, tendo em linha de conta as componentes que concorreram para a sua formação (valor da venda a despesas a esta associadas), não existindo qualquer relação entre o Estado e as entidades a quem tais despesas são pagas.

Sobre esta questão convém, assim, precisar que o Tribunal de Contas não sustenta que as receitas e despesas das empresas de capitais públicos devam ser incluídas no Orçamento de Estado. No entanto, ao considerar-se, como se continua a considerar, que as alienações de acções de empresas sujeitas ao regime da Lei n.º 11/90 à Partest não têm enquadramento naquela lei, dessas operações há que retirar consequências, não só ao nível da perda de receitas para o Estado, mas também ao nível das despesas associadas aos processos de privatização que a Partest, substituindo-se ao Estado, realizou. O estrito cumprimento da Lei 11/90 obrigaria, pois, a que não só toda a receita em causa nessas privatizações constituísse receita do Estado, mas também que este deveria assegurar as respectivas despesas.

Para além desta questão, e no que respeita à violação do princípio do orçamento bruto, os próprios termos em que os correspondentes despachos se encontram formulados não deixam dúvidas de que o Estado está a receber uma receita líquida de determinadas despesas, já que, em termos práticos, a Partest actua, nestes casos, como intermediário do próprio Estado.

No que respeita à alienação de acções da Brisa à Partest, constata-se que:

- por despacho de Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças n.º 1196/97, de 31 de Julho, foi determinada à DGT a alienação à Partest de 7.950.000 acções daquela empresa, ao preço unitário de 2.578$00, totalizando 20,495 milhões de contos:
- a deliberação da assembleia geral da Brisa de 24/9/97 de aumentar o capital social, por incorporação de reservas, implicou a atribuição à Partest de mais 10.500.000 novas acções, relativamente ao lote que adquirira à DGT;
- Por despacho de 12/11/97 do Secretário do Estado do Tesouro e das Finanças foi determinado à DGT a venda de mais 3 milhões de acções da Brisa à Partest, pelo preço de 4.680$00 por acção, que aquele membro do Governo considerou ser o preço de alienação deduzido das correspondentes despesas, num total de 14,04 milhões de contos;
- a primeira fase de privatização da Brisa, que ocorreu em Novembro de 1997, implicando a alienação de acções representativas de 35% do respectivo social, permitiu à Partest um encaixe de cerca de 98 milhões de contos, já que as acções foram vendidas a preços na ordem dos 4850$00 (na venda directa e na OPV destinada ao público em geral) e de 4.705$00 (na oferta reservada a trabalhadores, pequenos subscritores e emigrantes).

As alienação das acções da Brisa efectuadas pela DGT à Partest não se encontram abrangidas pela Lei n.º 11/90, mas pela Lei n.º 71/88, de 24 de Maio, e pelo Decreto-Lei n.º 328/88, de 27 de Setembro, cujo artigo 9º determina que se tenha em conta, designadamente na alienação por negociação particular, o valor da sociedade. Ora, tendo em conta que o preço dos 7,95 milhões de acções alienadas em Julho foi de 20,5 milhões de contos e que, volvidos apenas 4 meses, a Partest terá alienado essas acções (e as que lhe foram atribuídas por via dessa titularidade no aumento de capital social de Setembro) por um valor não inferior a 86 milhões de contos (sem ter em conta as correspondentes despesas), conclui-se que o Despacho 1196/97 do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças não respeitou aquele artigo 9º, pois não teve em conta o valor real das acções e da empresa.

Ouvida sobre esta questão, a Partest salientou, para além da não submissão destas acções ao regime da Lei n.º 11/90, que nesta venda a DGT obtivera um ganho de 200$00 por acção em relação ao preço pelo qual adquirira tais acções, precisamente à Partest, em 1996. Esclareceu ainda que em Julho de 1997 não existia um referencial de mercado para o valor das acções Brisa, pelo que se recorreu ao valor contabilístico.

8.2.4.1.3 – Mobilização de activos financeiros

Para além da alienação de partes sociais de empresas, os movimentos de saída de títulos mais significativos registados na carteira do Estado em 1997 foram a transformação de activos financeiros em outros activos financeiros. Destas operações resultou a saída de cerca 46,24 milhões de acções, que tiveram como contrapartida a entrada na carteira do Estado de cerca de 52,3 milhões de acções. O quadro seguinte resume o movimento das acções que saíram da carteira em 1997 para serem transformadas noutras participações.

(em escudos)

Empresa	N.º Acções	Valor Nominal	Destino das acções	Base legal
EDP – Electricidade de Portugal	27 500 000	27 500 000 000	Aumento de capital CP	D conj. 30/12/97
Cimpor – Cimentos de Portugal (SGPS)	3 840 000	3840 000 000	Aumento de capital Partest	D SETF 675/97, 30/04
Portugal Telecom	5 500 000	5 500 000 000	Aumento de capital Partest	D SETF 675/97, 30/4
Indep – Ind. Participações de Defesa	2 400 000	2 400 000 000	R. Espécie Empordef	DL 235-B/96, 12/12
OGMA – Indústria Aeronáutica de Portugal	7 000 000	7 000 000 000	R. Espécie Empordef	DL 235-B/96, 12/12
Total	**46 240 000**	**46 240 000 000**		

As acções da EDP destinaram-se ao aumento de capital estatuário da CP de 189 para 280,03 milhões de contos, determinado pelo Despacho Conjunto dos Secretários de Estado do Tesouro e das Finanças e dos Transportes n.º 533-A/97, de 30 de Dezembro, e não teve como contrapartida qualquer entrada de acções. Parece de referir que, no conjunto dos aumentos de capital estatutário da CP realizados em 1997, o que inclui outros dois aumentos realizados em dinheiro pelo FRDP e que serão referidos mais adiante, o Estado mobilizou dinheiro e títulos no valor de 151,5 milhões de contos.

Neste ano o Estado subscreveu o aumento do capital social da Partest de 40 para 90 milhões de contos através da mobilização 3.840.000.000 acções da Cimpor ao valor de 3498$60 cada acção e 5.500.000.000 acções da Portugal Telecom, ao valor de 6648$25 cada acção, operação que foi determinada pelos despachos n.º 675/97 e 787/97, do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças.

No que respeita à legalidade da utilização, nestas operações, de acções de empresas sujeitas ao regime da Lei n.º 11/90, aplicam-se as considerações feitas sobre a questão no ponto anterior.

O Decreto-Lei n.º 235-B/96, de 12 de Dezembro, tinha determinado que a realização pelo Estado de parte do capital social da Empordef – Empresa Portuguesa de Defesa (SGPS), S.A seria efectuada mediante a entrega das acções da OGMA e da INDEP detidas pela DGT, valorizadas as primeiras ao seu valor nominal, e as segundas pelo valor da situação líquida da sociedade em 31/12/95, entregas essas que se concretizaram em 1997.

No que respeita ao capital social da INDEP tinha sido apontada, em anteriores pareceres, a irregularidade que resultava de não terem sido formalizados os aumentos de capital deliberados em assembleias gerais e já realizados pelo FRDP, no valor de 4,75 milhões de contos. Igualmente não fora formalizado um aumento de capital através da conversão em capital de créditos da DGT no valor de 10,22 milhões de contos.

A INDEP, apesar de não ter formalizado esses aumentos de capital, tinha-os escriturado na respectiva contabilidade, pelo que a situação líquida da empresa, a que se referia o Decreto-Lei n.º 235-B/96 era encontrada, não com base no capital social legalmente registado, de 2,3 milhões de contos, mas com base num capital social de 17,35 milhões de contos pelo que reflectia já aqueles aumentos.

A situação veio a ser regularizada através da escritura de aumento de capital celebrada em 6/6/97, tendo as acções resultantes deste aumento sido subscritas já pela Empordef, tendo por base o entendimento que a transmissão para esta empresa da posição accionista do Estado na INDEP, pelo valor da situação líquida da empresa, englobava os créditos susceptíveis de serem convertidos em capital social de que o Estado era detentor e que já se encontravam reflectidos nessa situação líquida.

8.2.4.1.4 – Extinções

No ano em análise, a carteira de títulos gerida pela DGT ficou diminuída em 610.000 acções, correspondentes à extinção da Agência Lusa de Informação, CRL e da FEIS –Fábrica Escola Irmãos Stephens, S.A.

No que respeita à FEIS –Fábrica Escola Irmãos Stephens, S.A, a extinção foi determinada pelo Decreto-Lei n.º 362/97, de 20 de Dezembro. Quanto à Agência Lusa de Informação, CRL, a extinção foi deliberada em assembleia geral de 17 de Novembro 1997, tendo o Estado recebido 30 mil contos a título de resgate dos títulos de capital, conforme projecto de partilha, aprovado na mesma assembleia.

8.2.4.1.5 – Permutas

Em 1997 foi realizada uma nova permuta de acções com a Partest - Participações do Estado (SGPS), SA, determinada pelo Despacho n.º 676/97, de 30 de Abril, do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças.

Assim, o Estado recebeu 4,5 milhões de acções da Carris, ao valor nominal, tendo cedido à Partest 1,2 milhões de acções da Cimpor, ao valor de 3.245$00 cada.

Quanto à legalidade da permuta, e na medida em que a mesma envolveu a mobilização, por parte do Estado, de acções sujeitas ao regime da Lei n.º 11/90, aplicam-se "*mutatis mutandis*" as considerações expendidas no anterior ponto 8.5.1.2 quanto às vendas deste tipo de acções.

Não foi possível esclarecer os motivos pelos quais o Estado não subscreveu o aumento de capital da Carris, deliberado em 1996, de onde provêm as acções permutadas com a Partest, tanto mais que nesse ano se verificou um saldo positivo da aplicação das receitas de privatizações, ficando a convicção de que, subjacente a estas operações, estará apenas o propósito de diversificar as formas de transferência das acções da carteira de títulos do Estado para a Partest.

8.2.4.1.6 – Reduções de capital

Durante o ano de 1997 a carteira de títulos do Estado sofreu uma redução de 26,75 milhões de acções, que decorrem da redução do capital social da Lisnave – Estaleiros Navais de Lisboa (18.143.256 acções com o valor nominal de 1.000$00) e da Setenave – Estaleiros Navais de Setúbal (8.608.000 acções, também com o valor nominal de mil escudos cada).

Estas duas reduções estão relacionadas entre si, pois ambas decorrem do protocolo de acordo que, em 1 de Abril de 1997, o Estado celebrou com o Grupo José de Mello, relativo à reestruturação da Lisnave. Aquando da análise empreendida à execução dos contratos de reestruturação da Lisnave relativos ao período de 1994/96, a qual consta do Parecer sobre a CGE de 1996, referiu-se que o novo protocolo de acordo, mantendo algumas cláusulas dos contratos de 31/12/93 cuja execução não se esgotara até 1996 (como é o caso do Fundo Margueira) e alterando outras (como o prazo para entrega do estaleiro da Margueira e as linhas gerais relativas ao plano social de efectivos) , continha inúmeros aspectos novos que não tinham sido contemplados naqueles contratos.

Parece útil, pois, e sem prejuízo de uma análise mais detalhada a realizar no âmbito de futuros pareceres, que se explicitem, desde já, os aspectos fundamentais do protocolo de 1/4/97, para melhor enquadrar os actos em que a respectiva execução se traduziu, desde logo, em 1997.

A celebração do protocolo de acordo e a definição das suas linhas gerais foram aprovadas pelas Resoluções do Conselho de Ministros nºs. 181/96, de 4 de Novembro, 4/97, de 11 de Janeiro, e 28/97, de 13 de Fevereiro.

Relativamente à Lisnave, o protocolo prevê:

1) A entrega gratuita ao Estado, pelos accionistas maioritários, de acções da sociedade de forma a que o Estado fique detentor da maioria do capital social;
2) Redução do capital social para 3,56 milhões de contos, para absorção de prejuízos;
3) Alteração da denominação social para Gestnave – Recursos Humanos, S.A e alteração do objecto social, que passaria a ser o de prestação de serviços industriais;
4) Absorção de todos os trabalhadores da Setenave e das empresas associadas da Lisnave, sendo posteriormente transferido, para uma empresa a constituir e que exercerá a actividade de construção e reparação naval, um contingente de 1339;
5) A reestruturação do passivo da Lisnave seria efectuada da forma seguinte:
    i) Transmissão para a Setenave dos empréstimos concedidos pelos Bancos Mello e Mello de Investimentos, no valor de 10 milhões de contos;
    ii) Transmissão para a Setenave de um capital de 1,5 milhões de contos do empréstimo de 3,5 milhões de contos concedido pelo Banco Totta & Açores;
    iii) Transmissão do passivo corrente, de 5,16 milhões de contos, para a empresa referida no ponto 4., como contrapartida da transferência, para a mesma empresa, da actividade de reparação naval;

6) Transmissão para a Setenave de activos escriturais da Lisnave no valor de 11,5 milhões de contos;
7) Compensação de créditos entre a Lisnave, sendo perdoado o saldo credor a favor da Setenave;
8) Lançamento de uma oferta pública de troca (OPT) das acções da Lisnave que não pertenciam aos accionistas maioritários por acções da empresa referida no ponto 4., sendo as acções recebidas na sequência desta OPT entregues gratuitamente ao Estado;
9) Celebração com a empresa referida no ponto 4. de um contrato de prestação de serviços, mediante o qual aquela se obrigará a adquirir um mínimo de 1,4 milhões de horas de trabalho por ano.

Relativamente à Setenave, e para além das operações já acima referidas que envolviam também a Lisnave, o protocolo estabelecia:

1) Redução do capital social para 2 milhões de contos;
2) Privatização da empresa, com base num valor não superior a 5 milhões de contos, a efectuar do seguinte modo:
   i) Venda ao Grupo José de Mello de acções representativas de 90% do capital social, ao valor nominal, mediante concurso público, que incluiria a condição de um subsequente aumento de capital, a realizar mediante conversão de créditos[20] , de 3 milhões de contos;
   ii) Oferta pública de venda das restantes acções da empresa, comprometendo-se os adquirentes das acções referidas no número anterior a adquirir também as acções não colocadas nesta OPV;
   iii) O preço a receber pelo Estado como contrapartida das vendas referidas nas alíneas anteriores, seria obrigatoriamente utilizado na amortização parcial do empréstimo de 3,5 contos concedido pelo Banco Totta & Açores;
3) Alteração da denominação social para Lisnave – Infraestruturas, S.A;
4) Celebração com o Estado de um contrato de concessão relativo ao estaleiro da Mitrena, por um prazo não inferior a 30 anos, que incluiria a obrigação de a Setenave proceder à reconstrução e remodelação daquele estaleiro, sendo os custos de tais obras, num máximo de 15 milhões de contos, comparticipados em dois terços pelo Estado, através de incentivos ao investimento e contribuições financeiras permitidas pelo Plano de Reestruturação do Sector da Construção Naval e pelos quadro comunitário;
5) Celebração de um contrato de subconcessão do estaleiro da Mitrena, também por prazo não inferior a 30 anos, com a empresa a constituir já referida e que exercerá a actividade de construção e reparação naval, mediante o pagamento de uma renda anual de montante não superior a 2 milhões de contos, renda essa que seria obrigatoriamente aplicada no pagamento da dívida dos empréstimos bancários transmitidos da Lisnave para a Setenave

Para além das questões acima referidas, o protocolo previa ainda que:

a) O Estado receberia gratuitamente acções correspondentes a 5% do capital social da empresa, a que já se fez referência e que o Protocolo denomina como Operadora, constituída entre o Grupo José de Mello e um parceiro estratégico internacional para exercício da actividade de reparação e construção naval, e que se denominaria Lisnave – Estaleiros Navais, S.A,

[20] Os créditos a converter seriam parte dos créditos bancários transferidos da Lisnave.

b) A empresa referida na alínea anterior poderá exercer a sua actividade no estaleiro da Margueira até ao final do ano 2000 sem pagamento de qualquer renda, e após esta data com o pagamento de renda, caso a remodelação do estaleiro da Mitrena não esteja concluída;
c) As parcelas do estaleiro da Margueira que não sejam necessárias à actividade de reparação naval serão disponibilizadas ao Fundo Margueira;

No relatório sobre a execução dos contratos relativos à Lisnave e celebrados em 31/12/93, cuja síntese foi incluída no parecer sobre a CGE de 1996, constavam alguns elementos sobre aspectos daqueles contratos que tinham tido reflexos em 1997, designadamente sobre os pagamentos relativos às unidades de participação do Fundo Margueira efectuados pelo Instituto de Gestão do Crédito Público e sobre pagamentos de indemnizações a trabalhadores efectuados já na vigência do novo protocolo, mas ainda em aplicação das verbas que o Estado tinha disponibilizado para a execução do plano social que tinha sido aprovado em conjunção com aqueles contratos.

Na sequência do protocolo de 1/4/97, e logo no dia 7 de Abril seguinte, realizou-se uma assembleia geral da Lisnave na qual foram tomadas diversas deliberações, designadamente as de:

a) Alterar o objecto social e a denominação da sociedade para Gestnave – Recursos Humanos, S.A ;

b) Reduzir o capital social da empresa de 35,6 milhões de contos para 3,56 milhões de contos, passando cada accionista a deter uma acção por cada dez que anteriormente possuía;

A formalização destas deliberações, nomeadamente no que respeita à redução do capital e às alterações ao pacto social, ocorreu através da escritura pública de 31/7/97. Entretanto, haviam sido entregues ao Estado e dado entrada na carteira de títulos do Estado, em cumprimento do referido protocolo, 14.589.173 acções da sociedade, representativas de 41% do respectivo capital social, as quais, acrescidas as acções que a DGT já detinha, asseguravam ao Estado uma maioria de 56,6% do capital social.

Por via da formalização e registo da redução do capital social acima referida, a participação do Estado no capital da sociedade, já então com a denominação de Gestnave, reduziu-se em 18.143.256 acções, embora as 2.015.917 acções remanescentes representassem a mesma percentagem do capital social.

No que respeita à Setenave, em assembleia geral de 30/6/97 foi deliberado, para além de outras alterações ao pacto social, reduzir o capital social de 10.714 para 2.106 milhares de contos e alterar a denominação social para Lisnave – Infraestruturas Navais, S.A. . Esta redução do capital encontrava-se igualmente prevista no Decreto-Lei n.º 193-A/97, de 29 de Julho, que veio regular a privatização da Setenave, embora a venda das acções aí prevista não se tenha concretizado em 1997.

Esta redução de capital foi formalizada por escritura pública de 24/11/97, na sequência da qual a carteira de títulos do Estado ficou reduzida em 8.608.000 acções da empresa, continuando as 2.106.000 restantes a representar a totalidade do capital social.

Ainda com reflexo no património financeiro do Estado referir-se-à o aumento de capital social da Gestnave (ex-Lisnave) de 73,3 milhões de contos, que foi deliberado em 30/12/97 e parcialmente realizado em 1997 com aplicação de receitas das privatizações, que será objecto de referência mais adiante, na parte relativa à utilização daquelas receitas. Contudo, as acções decorrentes deste aumento de capital não deram entrada na carteira gerida pela DGT no ano sob análise.

Verificou-se, ainda em 1997, a concessão do aval do Estado a empréstimos de que a Lisnave era devedora, o que será objecto de referência no capítulo deste parecer referente à dívida pública.

8.2.4.1.7 – Constituição de novas empresas

Em 1997 deram entrada na carteira de títulos do Estado 30.754.700 acções, provenientes da subscrição inicial de sociedades anónimas nesse ano constituídas e de que o Estado foi accionista fundador, discriminadas conforme o quadro seguinte.

(em escudos)

Empresa	N.º. Acções	Valor Nominal	Constituição
Empordef – Empresa Portuguesa de Defesa	22 300 000	22 300 000 000	DL 235-B/96, 12/12
FIEP – Fundo p.ª Internac. Empr. Portuguesas	8 000 000	8 000 000 000	D Conj., 20/10/97
JAE – Construções	450 000	450 000 000	DL 142/97, 06/06
NLP – Agência de Notícias de Portugal	4 700	4 700 000	Escrit. Pública 31/10/97
Total	**30 754 700**	**30 754 700 000**	

Duas destas empresas, a Empordef e a JAE Construções, foram criadas por decreto-lei, sendo o Estado accionista único da primeira e detentor de 90% do capital da segunda, pertencendo os restantes 10% à Junta Autónoma de Estradas. No FIEP o Estado detém 40% do capital social, participando também nesta sociedade a Caixa Geral de Depósitos. Finalmente, a NLP, SA é uma sociedade anónima que sucede à Cooperativa Agência Lusa, tendo adquirido o trespasse do estabelecimento desta, correspondendo as acções subscritas pelo Estado a 94% do capital inicial.

8.2.4.1.8 – Aumentos de capital

As novas participações do Estado no capital social de empresas compreendem as resultantes de aumentos de capital social realizados nas seguintes empresas.

(em escudos)

Empresa	N.º de acções	Valor Nominal	Fundamento

Brisa – Auto Estradas de Portugal	20 002 790	20 002 790 000	A. G. de 24 de Setembro 1997
Companhia Carris de Ferro de Lisboa	7 500 000	7 500 000 000	D. conj. de Dez de 1997
Companhia Carris de Ferro de Lisboa	6 000 000	6 000 000 000	D. conj. de Julho de 1997
EDIA – Empresa Desenvolv. Infraestrut .Alqueva	4 600 000	4 600 000 000	D Conj. 29/3/96
EDP – Electricidade de Portugal	299 833 334	299 833 334 000	D conj. 29/07/94
NLP – Agência de Notícias de Portugal	598 000	598 000 000	D SETF 1868/97, 10/12
NLP – Agência de Notícias de Portugal	465 300	465 300 000	D SETF 1975/97, 19/12
Partest – Participações do Estado (SGPS)	50 000 000	50 000 000 000	D SETF 675/97, 30/04
Radiotelevisão Portuguesa	14 000 000	14 000 000 000	D SETF 2026/97, 30/12
Soc. Transp .Colectivos do Porto	3 000 000	3 000 000 000	AG 23 de Julho de 1997
Soc. Transp .Colectivos do Porto	2 000 000	2 000 000 000	D. conj. 30/1297
TAP – Transportes Aéreos Portugueses	180 000 000	180 000 000 000	D. conj. Novembro de 1997
Transtejo – Transportes do Tejo	3 500 000	3 500 000 000	AG 16 de Julho de 1997
Transtejo – Transportes do Tejo	500 000	500 000 000	D Conj. 30/12/97
Total	**591 999 424**	**591 999 424 000**	

Os aumentos de capital da EDP e Brisa foram realizados por incorporação de reservas, sem custos para o Estado. O aumento de capital da Partest foi subscrito e realizado com mobilização de títulos da carteira (cfr. Supra, ponto 8.2.4.1.2)

O aumento de capital da TAP foi integralmente subscrito pelo Estado, conforme assembleia geral de 14/11/97, e foi realizado de seguinte forma:

a) 140 milhões de contos por incorporação de reservas para saneamento financeiro;

b) 40 milhões de contos por entradas em dinheiro, já realizadas.

Trata-se, na realidade, das importâncias que o Estado Português gastou, no período de 1994/97, com a assunção de passivos da TAP prevista no Plano Estratégico e de Saneamento Económico-Financeiro, aprovado pela Comissão Europeia em 6 de Julho de 1994, tendo os contratos relativos às correspondentes parcelas anuais sido visados pelo Tribunal de Contas[21]

Os valores relativos aos anos de 1994 a 1996 (140 milhões de contos) tinham sido já convertidos em reserva especial, dando cumprimento à Decisão da Comissão Europeia. Quanto ao valor pago à TAP em 1997, de 40 milhões de contos, foi considerado no aumento de capital como realizado em dinheiro, presumivelmente porque a empresa ainda não havia efectuado a conversão do montante recebido em reserva especial, não obstante tal estar expressamente previsto no contrato relativo a esta "tranche".

O aumento de capital da NLP no valor de 598 mil contos foi realizado mediante a conversão de um crédito, no mesmo valor, detido pela Direcção-Geral do Património sobre a empresa, conforme Portaria n.º 995/97, de 26 de Novembro, e foi autorizado pelo Despacho 1868/97, de 10 de Dezembro, do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, ao abrigo do n.º 1 do art.º 60º da LOE.

[21] A minuta do contrato relativo à "tranche" de 1997, no valor de 40 milhões de contos, foi visada em 26 de Junho de 1997.

Os restantes aumentos de capital foram realizados mediante dotações em capital suportadas pelo FRDP, com receitas provenientes das privatizações, pelo que serão referidos mais em detalhe no ponto III infra.

8.2.4.1.9 – Liquidação da RNIP

A execução do Decreto-Lei n.º 235/95, de 13 de Setembro, que determinou a liquidação da RNIP - Rodoviária Nacional Investimentos e Participações, S.A e da subsequente deliberação da assembleia geral da empresa para que todo o património da empresa fosse transferido para o Estado, seu único accionista, prolongou-se pelo ano de 1997, no qual deram entrada na carteira de títulos do Estado as acções indicadas no quadro seguinte.

(em escudos)

Empresa	N.º de acções	Valor Nominal
Isotal – Imobiliária do Sotavento do Algarve	18 632	18 632 000
Matur – Soc. de Empreendim. Turísticos da Madeira	4	4 000
Transmotor – Soc. Com. Ind. Veículos Transp. Motores	15 100	15 100 000
Ultrena – Soc. Port. Comércio de Automóveis	256 050	256 050 000
Total	**289 786**	**289 786 000**

Também como resultado da liquidação da RNIP, o Estado recebeu ainda, em 1997, uma quota na sociedade ITUR – Inovação em Transportes Urbanos e Regionais, Ldª., alienada antes de ser formalmente depositada na carteira gerida pela DGT (cfr., supra, ponto 2.4.2)

8.2.4.1.10 – Aquisições gratuitas.

Como já foi referido acima, ao abrigo do protocolo relativo ao saneamento da Lisnave – Estaleiros Navais de Lisboa, S.A, em 1997 deram entrada na carteira de títulos do Estado, a título gratuito, 14.589.301 acções daquela empresa. Por via das regras da prescrição, o Estado tornou-se ainda possuidor, no ano sob análise, de 30 acções da Comundo, de 47 acções da Interhotel e de 51 acções da Torralta, que deram também entrada na carteira de títulos e foram depositadas no Banco de Portugal, em cumprimento da Convenção de 10 de Novembro de 1932.

8.2.4.2 – Geridos por outros departamentos, fundos e serviços autónomos

O conjunto de entidades que declararam ser detentoras de acções e quotas, foram 41, e o valor nominal global da carteira totalizava, no início do ano económico em apreço, o valor de 21.485.717,5 contos.

O valor apresentado no início do exercício económico em análise, difere em 12.843 contos, do valor nominal apresentado no final do anterior exercício, que era de 21.472.874,5 contos. Esta diferença resulta das seguintes alterações:

- ◊ A UM já detinha no passado exercício económico activos financeiros nas condições indicadas na Resolução em epígrafe, não tendo sido, no entanto, declarado o valor da sua carteira de títulos.
- ◊ No anterior exercício económico foi declarado pelo Fundo de Fomento Cultural a detenção de 319.959 acções, não tendo sido declaradas as 11.243 acções, que embora fossem realizadas pelo Instituto da Biblioteca e do Livro, pertencem ao Fundo. Assim, no presente exercício foram incluídas no valor global da carteira no início do ano económico em apreço, essas acções.

Evolução registada no valor da carteira de acções e quotas

(em contos)

Entidade	Valor Nominal		Variação
	em 31/12/96	em 31/12/97	
APDL	0	24 800	24 800
APS	15 000	15 000	0
ARSN	300	300	0
CGA	200	200	0
DGP	1 729	943	-786
FCM/UNL	1 433	1 433	0
FCSH/UNL	1 533	1 533	0
FCT/UNL	1 585	1 585	0
FE/UNL	1 433	1 433	0
FE/UP	600	600	0
FFAP	502	502	0
FFC	331 202	650 000	318 798
FGCAM	3 399 659	4 999 659	1 600 000
FT	1 762 093	1 820 593	58 500
IAPMEI	10 341 904	10 324 993	-16 911
ICEP	45 000	45 100	100
IFADAP	430 000	430 000	0
IHMT/UNL	1 383	1 383	0
INETI	498450	498 450	0
IPACA	128 570	128 570	0
IPOFG	157,5	157,5	0
ISEG/UTL	13 500	13 500	0
ISEGI/UNL	50	50	0
ISP/FUNDAP	25 000	27 000	2 000
ISP/FGA	3 167 916	3 172 191	4 275
IST	606 800	606 800	0
ITQB	50	50	0
IVP	0	1 500	1 500
IVV	50	50	0
JAE	0	50 000	50 000
LNEC	16 557	16 557	0
OGFE	1 165	1 165	0
OGME	1 160	1 160	0
RTA	250	250	0
SASUNL	100	100	0
UAlg.	1 000	1 000	0
UAveiro	1 250	1 250	0
UC/SC	1 000	1 000	0
UM	1 600	9 600	8 000
UNL/Reitoria	1 536	1 536	0
UTL/Reitoria	184 000	184 000	0
Total	**21 485 717,5**	**23 535 993,5**	**2 050 276**

O valor nominal global da carteira de acções gerida pelos FSA continuou a registar uma tendência constante de crescimento, registando-se no exercício económico em apreço um acréscimo, bastante significativo, no valor de 2.050.276 contos (+9,5%). Contudo, o número

de entidades que contribuíram para esta tendência foram duas, o FGCAM e o FFC, cujo acréscimo representou cerca de 93,6% do acréscimo total.

Salienta-se o facto de cerca de 73,2% das entidades detentoras deste tipo de activos não registarem qualquer movimento no decurso do exercício económico em apreço, o que parece indicar que as participações sociais são adquiridas com finalidade estratégica e não com o objectivo de rendimento ou de obtenção de mais-valias.

Do universo dos FSA que declararam deter acções nas condições referidas na Resolução, 3 entidades, o FGCAM, o IAMEI e o ISP/FGA, representavam no início do ano económico em apreço, 78,7%, mantendo, no final do exercício, a mesma representação (78,6%).

As variações negativas ocorridas na carteira de acções foram pouco significativas, ocorrendo exclusivamente nas carteiras do IAPMEI e da DGP no montante de, respectivamente, 16.911 contos e 786 contos, com uma representação no total do acréscimo, de 0,9%.

Face à extinção da JNICT, a carteira de acções detida transitou, no decurso do ano económico em apreço, para a Fundação para a Ciência e a Tecnologia.

As variações positivas mais significativas ocorreram, como já foi referido, nas carteiras do FGCAM e FFC, totalizando, respectivamente, 1.600.000 contos (78% da variação total) e 318.798 contos (15,5% da variação total). A variação ocorrida no valor da carteira do FGCAM resultou, exclusivamente, da subscrição de 1.600.000 acções decorrentes do aumento de capital social da Sociedade designada por "CREDIVALOR – Sociedade Parabancária de Valorização de Créditos, S.A.". Por sua vez, a variação registada no valor da carteira do FFC resultou da subscrição de 318.798 acções da Sociedade Portugal Frankfurt 97, S.A.

No ano em apreço, esta carteira proporcionou rendimentos no valor de 74.756 contos e foram ainda obtidas receitas no valor de 39.413 contos e realizadas despesas no valor de 2.128.635 contos.

8.2.5 – Outros activos financeiros

8.2.5.1 – Geridos pela DGT

Em 1993, a carteira de títulos do Estado passou a integrar um novo tipo de activo financeiro, unidades de participação de fundos de investimento mobiliário, mais especificamente de fundos de restruturação e internacionalização empresarial (FRIE), criados pelo Decreto-Lei n.º 214/92, de 13 de Outubro. Em 1995 entraram na carteira 2.000 unidades de participação do Tipo B do Fundo de Investimento Imobiliário Margueira Capital, embora o Estado só tenha subscrito uma quarta parte do seu valor nominal, ou seja, 500 mil contos.

No ano sob análise, não deram entrada na carteira de títulos do Estado quaisquer novas unidades de participação desta natureza, sendo a carteira, no início e no final do ano, constituída de acordo com o quadro seguinte:

(em escudos)

Identificação dos Títulos	Quantidade de Titulos	Valor Nominal Unitário	Valor Global	% do Total
Fundo Invest. Imob. Fechado Margueira Capital	2 000 000	1 000	2 000 000 000	21,62%
FRIE – IPE Capital I	250	5 000 000	1 250 000 000	13,51%
FRIE – Norpedip	2 500 000	1 000	2 500 000 000	27,03%
FRIE – Sulpedip	2 500 000	1 000	2 500 000 000	27,03%
FRIE – Grupo CGD. – Promoindústria	100	10 000 000	1 000 000 000	10,81%
Total	**7.000.350**		**9.250.000.000**	**100,00%**

Em 1997 estes títulos continuaram a não proporcionar qualquer rendimento.

8.2.5.2 – Geridos por outros departamentos, fundos e serviços autónomos

Os "Outros Activos Financeiros" integram diversos tipos de títulos, tais como:

- Fundos de Investimento Mobiliário;
- Unidades de Participação em Centros Tecnológicos, em Associações e em Instituições de utilidade pública;
- FRIE;
- Títulos de depósito;
- Depósitos a prazo;
- Títulos Caixa-Gest;
- Participações no património social de Fundos Sociais e Fundações.

Como se pode observar, estão incluídos os títulos Caixa-Gest[22] relativamente aos quais, e face à sua natureza específica, poderia ser questionada a sua integração no conjunto dos activos objecto da presente análise. Contudo, dadas as características de continuidade temporal, ou seja, da permanência em carteira durante mais de um ano, foi definido que os mesmos deveriam integrar a análise.

Esta carteira de activos era gerida por 26 entidades, e atingiu, no início do exercício económico em apreço, o valor de 61.934.726 contos, valor esse que difere em 97.386 contos, do valor apresentado no final do anterior exercício económico (61.837.340 contos). A diferença em causa resultou das seguintes situações:

[22] Este tipo de activos representavam no início e final do exercício económico em análise, cerca de 0,2% do respectivo valor global.

- Integração no valor nominal global do início do exercício económico em apreço dos valores de 70.000 contos e 132.000 contos, relativos a títulos detidos, respectivamente, pelo IEFP e pela UTL/R.
- Alteração do valor nominal da carteira do ISP relativamente ao FGA, uma vez que no anterior exercício alguns títulos foram valorizados ao valor de aquisição, tendo, no presente exercício, sido diminuído o valor unitário apresentado.

Evolução registada no valor da carteira de outros activos financeiros

(em contos)

Entidade	Valor Nominal		Variação
	em 31/12/96	em 31/12/97	
CCRA	1 000	1 000	0
CHS	8 899	8 899	0
CPME	18 673	19 477	804
FCSH/UNL	1 435	1 435	0
Fund. CT/ex-JNICT	35 000	35 000	0
FE/UP	0	31 172	31 172
FGD	39 607 000	50 960 000	11 353 000
FT	3 910 214	6 334 895	2 424 681
IAPMEI	9 179 460	13 744 460	4 565 000
ICEP	3 854 400	3 857 400	3 000
ICS/UL	89 120	128 997	39 877
IEFP	70 000	70 000	0
IGM	26 100	26 600	500
INETI	431 975	441 775	9 800
INIA	30 000	30 000	0
INSDrRJ	3 962	4 072	110
IPACA	0	120 000	120 000
IPQ	31 500	49 000	17 500
ISP/FUNDAP	400 474	399 943	-531
ISP/FGA	2 243 269	2 176 492	-66 777
IST	1 394 800	1 394 800	0
ITQB/UNL	625	625	0
JAPN	37 970	8 917	-29 053
SGMC	0	125 000	125 000
Aveiro	375 000	375 000	0
UC/SC	51 850	51 850	0
UTL/R	132 000	132 000	0
Total	**61 934 726**	**80 528 809**	**18 594 083**

O valor nominal global da carteira continuou a registar em 1997, à semelhança dos anos anteriores, um acréscimo bastante significativo de 18.594.083 contos (+30%). É de realçar que esta carteira não se tem mantido estática, ou seja, tem registado, ao longo dos vários exercícios, uma tendência crescente, para as quais têm contribuído, essencialmente, as variações ocorridas na carteira do FGD.

A carteira mais representativa deste tipo de activos, continuava a ser, à semelhança do registado em anos anteriores, a do FGD, passando o seu peso de 63,9%, no início do ano em apreço, para 63,3% no final do exercício, registando, durante o ano em análise, um acréscimo no montante de 11.353.000 contos (+28,7%).

Para o acréscimo registado na carteira de "outros activos", contribuíram para além da variação positiva ocorrida na carteira do FGD, representando 61,1% da variação total, as variações registadas nas carteiras do IAPMEI e do FT nos valores de, respectivamente, 4.565.000 contos e de 2.424.681 contos, (24,6% e 13% da variação total). O acréscimo ocorrido na carteira do FGD resultou da aquisição de cerca de 50.932 títulos de depósito realizada em sistema de leilão competitivo, no valor de 50.932.000 contos. Para esta aquisição foram utilizadas a totalidade das verbas obtidas com a alienação dos 39.579 títulos de depósito série A, constituindo o restante despesa para o FGD. Por sua vez, o acréscimo ocorrido na carteira do IAPMEI resultou, exclusivamente, da subscrição de unidades de participação FRIE e nos Fundos de Capital de Risco no valor da respectiva variação. No caso do FT a variação ocorrida resultou da subscrição de 1.400.000 unidades de participação do Fundo de Investimento Imobiliário Fechado Turístico pelo valor de 1.400.000 contos e de 249 unidades de participação no Fundo de Capital de Risco - Fundo de Turismo, no valor de 996.075 contos. Dado que estes títulos são registados pelo seu valor de cotação e não pelo valor nominal, existiu durante o ano económico em análise alterações na sua valorização decorrentes da cotação dos títulos no final do ano, ocorrendo no presente exercício, uma valorização no montante de 28.606 contos.

As variações negativas ocorridas na carteira de "outros activos financeiros" atingiram em termos totais o valor de 96.361 contos (-0,5% da variação total), e foram registadas na carteira do ISP, relativamente aos seus dois fundos, e da JAPN.

No ano de 1997, a carteira de outros activos financeiros proporcionou receitas no valor de 1.689.878 contos e foram realizadas despesas de capital no valor de 17.229.361 contos. Os rendimentos proporcionados pela carteira de títulos atingiram o valor de 14.676 contos.

8.3 – Análise comparativa entre os valores apurados, os valores constantes da CGE/97 e os valores constantes dos mapas das contas de gerência

8.3.1 – Entidades que constam da CGE

A análise a realizar neste ponto, tem como referência os valores inscritos nos mapas com a "Discriminação das receitas e despesas por agrupamentos económicos e de outros movimentos incluídos nas Contas de Gerência de 1997 subsector Fundos e Serviços Autónomos", constante do volume II da Conta Geral do Estado de 1997, bem como os valores apurados através da informação remetida ao Tribunal ao abrigo da Resolução n.º 10/93-2.ª S, pelos serviços e organismos da administração central e institutos públicos, que revistam a forma de serviços personalizados do Estado e de fundos públicos, ou seja que não tenham, natureza, forma e designação de empresa pública (FSA),. Os valores recolhidos da CGE, respeitam aos capítulos 04 "Rendimentos de Propriedade" e 10 "Activos Financeiros",

relativamente à receita, e ao agrupamento 09 "Activos Financeiros", relativamente à despesa. No entanto, face à não desagregação dos valores dos respectivos capítulos por grupos e artigos, a presente análise encontra-se dificultada, uma vez que não é possível identificar os valores das operações financeiras e dos rendimentos relativos a activos financeiros que não estejam abrangidos pelo artigo 3.º da citada Resolução. Situação essa que, no caso do capítulo 04 "Rendimentos de Propriedade", torna inviável qualquer comparação com o valor apurado, dado que ali estão contidos juros de depósito à ordem, de depósitos a prazo e de outras aplicações e rendas. No caso do capítulo 10 (receita) e do agrupamento 09 (despesa), ambos com a designação de "Activos Financeiros", a comparação é viável. Contudo, estão contabilizados no respectivo capítulo e agrupamento, receitas e despesa, relativas quer a activos de médio e longo prazo, quer a activos de curto prazo, podendo daí surgir divergências com os valores apurados através da informação remetida ao abrigo da Resolução.

Os valores apurados resultam da agregação de um conjunto de movimentos financeiros e rendimentos, tais como: amortizações, alienações, subscrições, concessão e reembolso de empréstimos, aquisições, juros, dividendos, etc. Contudo os tipos de movimentos financeiros referidos respeitam, em exclusivo, a activos financeiros de médio e longo prazo, dado que não são objecto de análise activos financeiros de curto prazo, à excepção dos títulos Caixa-Gest, dadas as suas características de continuidade temporal.

A análise levada a efeito teve duas finalidades: por um lado, verificar a compatibilização entre os valores apurados através da informação enviada ao abrigo da Resolução, os valores constantes das respectivas contas de gerência e os valores constantes da CGE/97; por outro lado, verificar a possibilidade de determinadas entidades abrangidas pela Resolução não estarem a remeter ao Tribunal informação sobre o seu património financeiro.

Assim, com vista à análise comparativa dos elementos fornecidos ao Tribunal com os elementos constantes da CGE/97, elaborou-se o quadro seguinte, que contém essa discriminação, por entidades e por capítulos/agrupamento.

(em contos)

Entidades	Despesas (Agrup. 09)			Receitas (Cap. 10)			Receitas (Cap. 04)	
	CGE/97 (1)	Resolução (2)	Diferença (1)-(2)	CGE/97 (3)	Resolução (4)	Diferença (3)-(4)	CGE/97 (5)	Resolução (6)
APDL	24 800	24 800	0	94 308	94 308	0	175 276	2 292
APL	0	0	0	0	0	0	86 656	10 767
APS	181 090	0	181 090	0	0	0	223 775	1 80
CCRA	0	0	0	0	0	0	35 975	0
CGA	75 734 893	60 008 439	15 726 454	2 685 798	2 572 986	112 812	3 352 900	2 471 466
CPME	6 761	6 761	0	42 693	42 692	1	34 508	1 142
FA/UTL	0	0	0	0	0	0	24 129	237
FBA/UL	0	0	0	0	0	0	5 771	33
FCM/UNL	0	0	0	0	0	0	7 238	0
FCSH/UNL	0	0	0	0	0	0	0	0
Fund.CT	0	0	0	0	0	0	33 915	0
FCT/UNL	0	0	0	0	0	0	20 469	0
FE/UNL	0	0	0	0	0	0	17 118	0

FE/UP	0	31 500	-31 500	0	0	0	36 975	0
FFC	318 798	318 798	0	0	0	0	6 532	0
FMV/UTL	0	0	0	0	0	0	6 291	634
FT	5 472 011	5 264 755	207 256	3 090 346	3 083 368	6 978	1 443 574	1 359 041
IAPMEI	650 740	1 842 500	-1 191 760	0	899 592	-899 592	1 959 551	339 774
IASFA	1 092 400	1 092 400	0	1 008 875	1 008 875	0	324 922	123 436
IC	0		0	0	39 568	-39 568	47 381	992
ICEP	813 813	1 108 430	-294 617	383 457	308 280	75 177	353 781	0
ICS/UL	0	29 999	-29 999	0	17 391	-17 391	5 695	0
IEFP	1 256 226	1 256 226	0	2 504 974	2 504 975	-1	1 300 673	0
IFADAP	910 174	914 800	-4 626	1 180 394	1 180 394	0	1 534 554	325 179
IGAPHE	0	0	0	533 100	0	533 100	268 054	1 038
IGM	0	500	-500	0	0	0	10 564	0
IHMT/UNL	0	0	0	0	0	0	2 870	0

(...)

(...)

INETI	4 300	4 300	0	28 535	0	28 535	10 731	0
INH	26 837 709	25 485 760	1 351 949	26 726 897	24 402 687	2 324 210	6 150 805	2 170 506
INIA	0	0	0	0	0	0	7 492	0
INSDr.RJ	0	0	0	0	0	0	0	110
IOP/UL	0	0	0	0	0	0	0	0
IPACA	30 506	90 506	-60 000	13 615	0	13 615	36 604	0
IPSAR	0	0	0	0	0	0	2 589	0
IRSocial	0	0	0	0	0	0	10 045	4 257
ISEG/UTL	0	0	0	0	0	0	31 220	0
ISEGI/UNL	0	0	0	0	0	0	1 924	0
IST/UTL	0	0	0	0	0	0	71 989	0
ITQB/UNL	0	0	0	0	0	0	5 847	0
IVP	1 500	1 500	0	0	0	0		0
IVV	0	0	0	0	0	0	24 238	0
JAE	50 000	50 000	0	0	0	0	534 720	0
JAPN	0	0	0	0	30 187	-30 187	39 471	0
JNICT	0	0	0	0	0	0	44 733	0
LNEC	0	0	0	0	0	0	4 636	0
OGFE	0	0	0	0	0	0	2 091	0
OGME	0	0	0	0	0	0	1 072	0
SASUAveiro	5 226	4 170	1 056	3 982	2 105	1 877	0	0
SASUAçores	834	834	0	654	654	0	0	0
SASUL	2 088	2 088	0	1 575	1 583	-8	22 413	0
SASUNL	1 600	1 600	0	0	0	0	0	0
SASUTL	0	0	0	157	157	0	19 244	0
SSGNR	363 156	363 156	0	166 875	164 865	2 010	162 608	44 624
SSPCM	0	0	0	63	0	63	1 560	176
SSPSP	140 875	0	140 875	178 574	5 000	173 574	63 757	296
UAlgarve	0	0	0	0	0	0	32 035	0
UAveiro	1 899	0	1 899	0	0	0	92 835	0
UC/SC	0	0	0	0	0	0	138 536	0
UM	8 000	8 000	0	0	0	0	0	0
UNL/R	0	0	0	0	0	0	33 250	19
UTL/R	0	0	0	0	0	0	70 845	0
Total	**113 909 399**	**97 911 822**	**15 997 577**	**38 644 872**	**36 359 667**	**2 285 205**	**17 672 631**	**6 857 699**

À semelhança do que já vem sendo constatado em anos anteriores, continuam a registar-se diferenças, nalguns casos significativas, entre os valores de receita e de despesa constantes da Conta Geral do Estado e os que constam das respectivas contas de gerência, e até mesmo com os valores apurados através da informação enviada ao abrigo da citada Resolução. Estas diferenças registam-se, essencialmente, nos organismos que detêm contabilidade patrimonial, sendo de referir, a título de exemplo, o INH, o IAPMEI, o INETI e o ICEP, e para as quais não se encontra justificação possível, na medida em que os valores constantes da CGE deveriam coincidir com os valores inscritos no mapa de fluxos financeiros.

Solicitou-se às respectivas entidades o esclarecimento das divergências evidenciadas no anterior quadro, e que se passam a descrever.

APS – A diferença evidenciada no quadro (+181.090 contos), deve-se ao facto de a despesa respeitante à amortização de empréstimos obtidos ter sido indevidamente classificada no agrupamento 09 –"Activos financeiros", quando deveria ter sido incluída no agrupamento 10 – "Passivos financeiros".

Sobre esta questão, a APS, instada a pronunciar-se, não deu qualquer resposta.
CGA – A diferença apurada na despesa (+15.726.454 contos), resulta de na CGE estarem contabilizadas, para além das despesas decorrentes da aquisição de títulos de curto prazo (bilhetes do Tesouro), no valor de 11.891.104 contos, um valor relativo à aquisição de títulos de médio e longo prazo (OT), não reembolsados/alienados no mesmo ano de aquisição (63.843.789 contos), no qual se inclui uma parcela relativa a "*juros corridos, líquidos do respectivo IRS/IRC*". Por sua vez, o valor apurado compreende somente as aquisições de títulos de médio e longo prazo, pelo que não se incluiu o montante relativo aos mencionados "juros corridos", que consta da CGE.

No que respeita às receitas, apurou-se uma diferença (+112.812 contos), que resulta de na CGE estarem contabilizadas, para além do "*valor líquido dos reembolsos dos títulos da carteira afecta à Reserva Especial – Decret-Lei 227/96*" (2.682.218 contos), receitas (3.580 contos) relativas "*aos reembolsos da carteira afecta ao Fundo de Reserva*". Se tivermos em conta que o mapa enviado em cumprimento da Resolução englobava, também como receita, os reembolsos de títulos da carteira afecta ao Fundo "Organismos Integrados" e das OT'S da carteira relativa à "Reserva Especial – Decreto-Lei n.º 357/93", que não constam da CGE, é incompreensível que o valor apresentado na CGE seja superior ao apurado através do mapa. Para a divergência em causa não foi possível obter qualquer justificação.

FE/UP – A diferença na despesa (-31.500 contos), respeita ao encargo relativo à subscrição de títulos Caixa-Gest, naquele valor, que não se encontra contabilizado na CGE, como "activos financeiros" (agrupamento 09).

FT – Para a diferença apurada na despesa (+207.256 contos), apenas se encontrou explicação para uma diferença de sinal contrário de – 38.820 contos, e que se deve ao facto de despesas, naquele valor e relativas à subscrição de títulos (fundos de investimento e acções), terem sido erradamente classificadas nos agrupamentos 07 – "Aquisição de bens de capital" e 08 – "Transferências de capital". Para a restante diferença (+246.076 contos), relacionada com o valor relativo à concessão de empréstimos de médio e longo prazo, não foi encontrada qualquer justificação; no entanto, e dada a natureza da conta 27[23] – " Devedores e outras aplicações", poderão estar incluídos valores que não respeitem a despesas com empréstimos.

Relativamente à diferença apurada na receita (+6.978 contos) não foi possível obter qualquer justificação.

O Fundo de Turismo, na sua resposta, não esclarece as divergências com a CGE acima identificadas, a nível da despesa e da receita, referindo-se apenas à diferente natureza dos registos contabilísticos integrados nos dois tipos de contabilidade, pública e patrimonial, que utiliza.

IAPMEI –A diferença apurada na receita (-899.592 contos), resulta de na CGE não terem sido contabilizadas, no capítulo 10 – "Activos financeiros", quaisquer valores. Esta situação

[23] Esta conta, é utilizada para a contabilização das despesas relacionadas com a concessão ~~os~~de empréstimos.

decorre do facto de estas receitas serem contabilizadas, indevidamente, noutros capítulos da receita. Assim, na procura de justificação para a referida divergência, procedeu-se à análise do mapa de fluxos financeiros, pelo qual se apurou um valor de 726.550 contos (11.200 contos provenientes da alienação de acções e 715.350 contos relativos ao reembolso das obrigações participantes e de amortização de capital mutuado), verificando-se ainda uma diferença no valor de 173.042 contos. Para esta diferença entre as receitas constantes do mapa de fluxos e o valor apurado, apenas se encontra explicação para a diferença de 106.950 contos, que ficou a dever-se ao facto de essa importância[24] ter sido contabilizada numa conta de proveitos 79 – "Proveitos e ganhos financeiros" em virtude de já ter sido considerado incobrável pelo Instituto. Para a restante diferença (66.092 contos) não foi obtida qualquer justificação. Por sua vez, em termos de contabilidade orçamental, as receitas relativas à alienação de acções foram indevidamente classificadas no capítulo 08 "Venda de Bens de Investimento", grupo 01 "Terrenos – Administrações Públicas, e as receitas relativas aos restantes activos foram também indevidamente classificadas nos capítulos 11 - "Passivos Financeiros", grupo 11 – "Empréstimos de M/L prazo" (444.111 contos) e 04 - "Rendimentos de Propriedade" grupo 01 – "Juros de sociedades e quase sociedades não financeiras" (282.060 contos[25]), daí a razão destas não constarem da CGE.

Para a diferença apurada na despesa (-1.191.760 contos), contribuíram duas diferenças de sentido oposto. Por um lado a diferença de -1.842.500 contos decorrente de não ter sido contabilizado no agrupamento 09 – "Activos Financeiros", na CGE, a despesa relativa à aquisição de títulos FRIE'S, naquele valor, as quais foram indevidamente classificadas no agrupamento 08 – "Transferências de capital", subagrupamento 08.01 - "Sociedades e quase sociedades não financeiras". Por outro lado, a diferença de sentido contrário (+650.740 contos), deve-se ao facto de terem sido erradamente contabilizadas na CGE no agrupamento 09 – "Activos financeiros" despesas relativas à amortização de um empréstimo contraído pelo IAPMEI junto do BEI. Através do mapa de fluxos financeiros verificou-se que esse valor resulta da amortização ocorrida no valor de 922.056 contos, deduzido das despesas lançadas a negativo no valor de 271.316 contos. Esta despesa foi incorrectamente classificada no agrupamento 09 - " Activos financeiros", quando deveria ter sido contabilizada no agrupamento 10 - "Passivos financeiros".

Ouvido sobre estas questões, o Instituto referiu-se apenas às divergências existentes entre o valor de receita apurado através dos mapas enviados ao abrigo da Resolução e o valor contabilizado no mapa de fluxos financeiros, explicitando as contas da contabilidade patrimonial onde os mesmos foram contabilizados. Quanto às divergências relativas à CGE, o IAPMEI apenas teceu o seguinte comentário:

> *"As classificações nas rubricas de Receitas e Despesas resultam da difícil compatibilidade entre a Contabilidade Patrimonial e a contabilidade Pública, que o POCP virá resolver, bem como da prática de classificações anteriores.*

[24] ~~Esta receita d~~Decorrente do reembolso de um empréstimo, antigo, concedido à FEIS – Fábrica Escola Irmãos Stephens ~~e~~ assumido pelo Estado, tendo sido liquidado pela Direcção Geral do Tesouro~~.~~, em 1997

[25] Este valor comporta outras receitas que não respeitam a activos financeiros, no valor de 10.821 contos.

Mais informamos que o IAPMEI, implementou já em 1999 o POCP, pelo que as incorrecções agora detectadas na classificação, serão em princípio eliminadas (...)"

IC – A diferença apurada na receita (-39.568 contos), resultou da não contabilização, na CGE, no capítulo 10 – "Activos financeiros", de quaisquer valores. Procurando-se justificação para a referida divergência, procedeu-se à análise da conta de gerência pela qual se apurou que o respectivo valor estava contabilizado, juntamente com os juros, no capítulo 04 – "Juros e amortizações – Adm. Púb.", classificação que não está de acordo com o classificador das receitas, em que o capítulo 04, grupo 02, respeita a "Rendimentos de Propriedade", "Juros de Administrações Públicas". Considera-se que o procedimento adoptado pelo Instituto não foi correcto, dada a existência de um capítulo específico (cap. 10) para a inclusão de receitas relacionadas com reembolsos de activos financeiros.

Ouvido sobre esta questão, o Instituto alega que, tendo a alteração orçamental proposta no sentido do reforço da verba prevista no capítulo 04, grupo 02, sido autorizada por despacho do Subdirector Geral da Direcção-Geral do Orçamento *"(...) partiu este Instituto do pressuposto de que o procedimento estava correcto."*

ICEP –A diferença apurada nas receitas (+75.177 contos), decorre, por um lado, de não terem sido contabilizadas na CGE as receitas relativas aos reembolsos do Fundo PAIEP e NIDE (-95.924 contos). A não contabilização das referidas receitas na CGE deve-se ao facto de o Fundo ter sido constituído, e passa-se a citar "*... fora da esfera de actividade a que correspondem os custos e proveitos habituais do ICEP*", pelo que os respectivos movimentos não são incluídos *"... no orçamento privativo do ICEP e no respectivo controlo orçamental*.". Por outro lado, a diferença resulta de estarem evidenciados na CGE, para além dos reembolsos do ano, constantes do mapa de fluxos financeiros, os reembolsos recebidos em anos anteriores (+168.189 contos), bem como o reembolso recebido em Janeiro de 1998, e relativo ao mutuário EFACEC (2.917 contos).

A diferença registada na despesa (-294.617 contos), resulta de não estarem evidenciados na CGE, no agrupamento 09 – "Activos financeiros", as despesas com a concessão de empréstimos ao abrigo do RETEX, uma vez que estas despesas foram contabilizadas no agrupamento 08 – "Transferências de capital" (290.048 contos). E ainda, da não consideração, na CGE, da despesa ocorrida com a subscrição de títulos no valor de 4.600 contos, a qual foi erradamente classificada no agrupamento 02 - "Aquisição de Bens e Serviços correntes", subagrupamento 02.03 – "Aquisição de Serviços".

Sobre estas questões, o ICEP, instado a pronunciar-se, não deu qualquer resposta.

ICS/UL – A diferença registada na despesa (-29.999 contos) e na receita (-17.391 contos), deve-se ao facto de as despesas e receitas relativas à subscrição e reembolso dos títulos Caixa-Gest, naqueles valores, não terem sido contabilizadas na CGE, como "activos financeiros", respectivamente, no agrupamento 09 e no capítulo 10.

IFADAP – A justificação apresentada pelo Instituto para a diferença na despesa (-5.584 contos) deriva de um reembolso da CGD, de capital e juros naquele valor, justificação que não se afigura compreensível, na medida em que a diferença existente não é na receita mas na

despesa. No entanto, não se conseguiu obter por parte do Instituto uma explicação para esse facto.

IGAPHE – A diferença apurada na receita (+533.100 contos), deve-se ao facto de o IGAPHE ter contabilizado no capítulo 10 – "Activos financeiros", no grupo relativo aos empréstimos a médio e longo prazo, receitas naquele montante que se referem ao reembolso de empréstimos concedidos pelo ex-Fundo de Fomento e Habitação, uma vez que este Instituto não tem como atribuição a concessão de empréstimos.

IGM – A diferença na despesa (-500 contos) deve-se ao facto de a subscrição de títulos de participação em associações, naquele valor, não estar evidenciada na CGE, embora essa despesa conste do mapa de fluxos financeiros. A justificação dada pelo Instituto para a diferença em causa, foi a de que aquela despesa tinha sido erradamente classificada, em termos de contabilidade orçamental e patrimonial, tendo na fase de encerramento das contas, procedido à sua reclassificação, mas apenas em termos de contabilidade patrimonial.

INETI –A diferença na receita (+28.535 contos), resulta de terem sido contabilizados no capítulo 10 – "Activos financeiros" receitas naquele valor, respeitantes ao reembolsos dos incentivos concedidos a empresas, ao abrigo dos Contratos de Desenvolvimento Industrial (CDI). Embora os reembolsos constituam receita própria do Instituto, aqueles incentivos foram processados pelo então Ministério da Indústria e Energia. Assim, sendo, afigura-se que a contabilização daquelas receitas, a títulos de activos financeiros, não foi a mais correcta, devendo ter sido classificadas como "Outras receitas de capital".

INH – No respeitante à despesa, a diferença (+1.351.949 contos), resulta de na CGE estarem incluídas as capitalizações de juros ocorridas no ano (913.180 contos), bem como as despesas relacionadas com a venda dos empreendimentos entregues pelos mutuários, a título de dação em cumprimento, e com os acabamentos de empreendimentos em fase de execução. A inclusão dos referidos valores no agrupamento 09 – "Activos financeiros", não se afigura como um procedimento correcto, uma vez que não foi demonstrado que as capitalizações ocasionassem despesa. No caso das dações, a justificação apresentada também não se afigura a mais correcta.

Relativamente à receita a diferença (+2.324.210 contos), deriva conforme foi comunicado pelo Instituto, do facto de estarem incluídos na CGE, como activos financeiros, as receitas relativas à venda dos fogos entregues pelos mutuários a título de dação em cumprimento. Tal como acima referido considera-se não ter sido a classificação mais correcta.

Ouvido sobre estas questões, o Instituto não esclarece as razões que levam à inclusão na CGE dos referidos movimentos na rubrica designada por "activos financeiros", apenas referindo que vão *"solicitar à Direcção-Geral do Orçamento esclarecimentos sobre os procedimentos seguidos, no sentido de proceder às alterações necessárias".*

IPACA –A diferença na receita (+13.615 contos), resulta de estarem incluídos na CGE reembolsos de empréstimos de curto prazo. No caso da despesa, a diferença em causa (-60.000 contos), deve-se à errada contabilização no agrupamento 04 - "Transferências

correntes" das despesas com a subscrição de 120.000 títulos da FRIE/SULPEDIP, naquele montante.

A este respeito o IPACA, refere que o:

> *"(...) lapso ocorrido na classificação orçamental atribuída à despesa de 60.000 contos (...) resultou da insuficiente informação existente na altura sobre a natureza da despesa. Posteriormente já na posse de elementos que permitiram um correcto conhecimento da natureza daquele Fundo se prestou a informação devida ao abrigo da Resolução."*

JAPN – A diferença apurada na receita (-30.187 contos), que corresponde à receita obtida com o resgate dos títulos Caixa-Gest rendimento, deve-se ao facto de a mesma não ter sido contabilizada no capítulo 10 – "Activos financeiros".

SASUAveiro –A CGE evidencia mais despesas e receitas, relacionadas com activos financeiros, do que o valor apurado, no montante de, respectivamente, +1.056 e +1.877 contos. Estas diferenças resultam de estarem também incluídas as despesas e as receitas relacionadas com a concessão e reembolso de empréstimos a curto prazo.

SSGNR – A diferença em relação à receita apurada (+2.010 contos), resulta de ter sido indevidamente classificada no capítulo 10 – "Activos financeiros", receitas naquele montante relativas aos prémios de seguro, contabilização essa que deveria ter sido realizada no capítulo 07 – "Outras Receitas Correntes".

SSPCM – Está contabilizada na CGE, bem como no mapa de fluxos financeiros, uma receita no valor de 63 contos, não tendo sido registado na carteira de activos financeiros qualquer movimento. Assim, após esclarecimento, verificou-se que aquela receita provinha do reembolso, ocorrido em 1996, de 64 obrigações do Tesouro/77, classe VII.

SSPSP –A CGE evidencia mais despesas e receitas relacionadas com activos financeiros do que o valor apurado, no montante de, respectivamente, +140.875 e +173.574 contos. Essas diferenças resultam de estarem, devidamente, incluídas na CGE, as despesas (140.875 contos) e receitas (178.574 contos), relacionadas com a concessão de empréstimos de curto prazo, em "Activos financeiros". No entanto, verificou-se não ter sido contabilizado no capítulo 10 – "Activos financeiros", o produto do reembolsos de 5.000 obrigações do Bicentenário, o qual conforme foi transmitido pelos serviços se encontrava no final de 1997 na conta de depósitos e integrava o saldo que transitou para a gerência seguinte.

Univ. Aveiro – O valor de despesa evidenciado na CGE de 1.899 contos, respeita a despesas com o pagamento de patentes ao fornecedor "Fundação João Jacinto de Magalhães", contabilizado, em termos de contabilidade patrimonial, na conta 43.3 "Imobilizações incorpóreas – Patentes", mas erradamente classificada no agrupamento 09 – "Activos financeiros", em termos de contabilidade orçamental.

8.3.2 – Entidades que não constam da CGE

Na análise realizada no presente relatório constam vários organismos que não estão incluídos no mapa intitulado "Discriminação das receitas e despesas por agrupamentos económicos e de outros movimentos incluídos nas contas de gerência de 1997 Subsector Fundos e Serviços Autónomos", constante do volume II da CGE. Assim, optou-se por fazer uma breve análise às receitas e despesas proporcionados pelas carteiras dos referidos organismos, que são:

Administração Regional de Saúde do Norte;
Centro Hospitalar de Caldas da Rainha;
Centro de Histocompatibilidade do Sul;
Centro de Medicina de Reabilitação da Região Centro – Rovisco Pais ;
Direcção Geral do Património;
Direcção Geral das Pescas e Aquicultura;
Fundo de Fomento e Assistência Prisional;
Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo;
Fundo de Garantia de Depósitos;
Hospital Cândido Figueiredo Tondela;
Hospital Júlio de Matos;
Instituto Português de Oncologia Francisco Gentil;
Instituto Português de Qualidade;
Instituto de Seguros de Portugal/FUNDAP;
Instituto de Seguros de Portugal/FGA;
Serviços Sociais do Ministério das Finanças
Região de Turismo do Algarve;
Secretaria Geral do Ministério da Cultura;
Serviços Sociais do Ministério das Finanças.

Salienta-se o facto de que alguns organismos não terem a natureza de fundos e serviços autónomos, não devendo por isso constar do mapa referido.

Tendo em atenção o disposto no art.º 25º da Lei n. 6/91, de 20 de Fevereiro, afigura-se-nos que os serviços personalizados do Estado e os fundos públicos, que detenham autonomia administrativa, financeira e patrimonial e não possuam natureza, forma e designação de empresa pública, deveriam ser incluídos nos mapas da CGE que reflectem os movimentos relativos às receitas e despesas dos fundos e serviços autónomos.

Em face do exposto, existem dúvidas acerca da não inclusão naqueles mapas de alguns organismos que foram objecto de análise, nomeadamente, a Região de Turismo do Algarve, o Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo, o Instituto de Seguros de Portugal, o Fundo de Garantia e de Depósitos, a Administração Regional de Saúde do Norte, o Fundo de Fomento e Assistência Prisional, o Centro de Histocompatibilidade do Sul, e outros.

Solicitada a pronunciar-se, a Direcção Geral do Orçamento refere sobre esta questão que

"Efectivamente existem organismos com regimes jurídicos cujas fronteiras não estão perfeitamente clarificadas, razão pela qual se têm mantido fora do universo dos fundos e serviços autónomos. No entanto, esta Direcção-Geral tem vindo a clarificar tais situações e a fazê-los incluir nos mapas orçamentais e da conta (...)

(...) no sentido de conseguir abranger todos os organismos que não figuram no subsector dos fundos e serviços autónomos, tem vindo a incluir-se nas circulares de preparação do orçamento do Estado instruções nesse sentido."

Relativamente ao Instituto de Seguros de Portugal, refere a DGO *" (...) que passou a integrar o universo em 1998"*. Por sua vez, e no que respeita à Região de Turismo do Algarve contrapõe que:

" (...) com base no despacho da Senhora Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento de 2 de Janeiro de 1992, o entendimento que tem sido dado quanto ao enquadramento orçamental das regiões de turismo é o de serem consideradas organismos autónomos da Administração Local."

No que respeita à Administração Regional de Saúde do Norte e ao Centro de Histocompatibilidade do Sul, a Direcção-Geral do Orçamento refere que

"(...) é de salientar que as contas de todos os estabelecimentos de saúde têm vindo a ser integradas de forma global e consolidada no Serviço Nacional de Saúde."

Contudo, verifica-se através da análise da CGE que estão autonomizados no mapa intitulado "Discriminação das receitas e despesas por agrupamentos económicos e de outros movimentos incluídos nas contas de gerência de 1997 Subsector Fundos e Serviços Autónomos", organismos integrados no Serviço Nacional de Saúde tais como, os Centros de Histocompatibilidade do Norte e o do Centro.

Outros organismos há que, embora sejam objecto de análise, detêm somente autonomia administrativa, a Direcção-Geral do Património, a Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura, o Instituto Português da Qualidade e a Secretaria Geral do Ministério da Cultura.

Com base nos elementos constantes da informação remetida pelos organismos ao abrigo da Resolução foi construído o mapa a seguir apresentado.

(em contos)

Entidades	Valores Apurados (Resolução)	
	Despesas	Receitas
FSA		
FGCAM	5 930 000	1 100 000
FGD	11 353 000	0
ISP/FUNDAP	3 011 971	1 107 305
ISP/FGA	9 878 182	3 707 957
Serv. Sem Aut. Finan		
DGP	1	4 212
DGPA	–	13 016
IPQ	30 000	7 650
SGMC	62 500	0
Total	30 265 654	5 940 140

As carteiras dos organismos constantes do quadro apresentado, proporcionaram rendimentos no valor de 1.015.229 contos.

É de salientar que as carteiras das restantes entidades acima referidas e que não constam do quadro anterior, não registaram qualquer movimento, tendo, no entanto, proporcionado rendimentos no valor total de 417 contos.

8.4 – Aplicação das receitas obtidas a alienação de partes sociais de empresas

8.4.1 – Evolução global

A alienação de acções pertencentes ao Estado proporcionou em 1997 receitas no valor de 825.873.119.294$00 que estão contabilizadas no capítulo 10 - Activos Financeiros, grupo 15 – Outros Activos Financeiros, artigo 01 - Alienação de partes sociais de empresas, da Conta Geral do Estado de 1997. Esta receita foi transferida, por despesa orçamental, para o FRDP, nos termos do n.º 1 do art. 3º do Decreto-Lei n.º 453/88, de 13 de Dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 324/90, de 19 de Outubro, que atribui àquele Fundo as receitas provenientes das alienações efectuadas ao abrigo da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, Lei Quadro das Privatizações, e da Lei n.º 71/88, de 24 de Maio.

As aplicações dadas às receitas decorrentes dos processos de reprivatização não foram orçamentadas por forma a que se possa destrinçar os diferentes tipos de aplicações previstos na Lei n.º 11/90 e que são:

a) amortização de dívida pública,
b) amortização de dívida do sector empresarial do Estado,
c) serviço da dívida resultante de nacionalizações,
d) novas aplicações de capital no sector produtivo.

De facto, no Orçamento e na Conta Geral do Estado de 1997, como sucedia nos orçamentos e contas anteriores, a afectação daquelas receitas está classificada como transferência de capital para o FRDP, isto é, de acordo com a natureza do procedimento que medeia entre a cobrança das receitas da

alienação e a sua aplicação efectiva, e não segundo a natureza destas aplicações, que em alguns casos são até despesas correntes e não despesas de capital.

Ouvida sobre o assunto, a Direcção-Geral do Orçamento referiu estar esta questão ultrapassada a partir do início da execução orçamental de 1999, uma vez que as verbas a transferir para o FRDP no orçamento do Ministério das Finanças passam a estar descriminadas segundo o fim em que devem ser aplicadas, a saber, amortização de dívida pública e novas aplicações de capital no sector produtivo.

Assim, com base na informação prestada pelo FRDP, apurou-se que em 1997 à receita transferida do Orçamento há a acrescentar os juros recebidos de aplicações financeiras e de empréstimos concedidos pelo Fundo que ascenderam, respectivamente, a 1,9 milhões de contos, e 244 mil contos, uma vez que, em ambos os casos, se trata de aplicações de receitas de alienações de participações detidas pelo Estado e uma anulação de despesa no valor de 106 contos. Daqui resulta uma receita no valor de 828 milhões de contos, à qual foram dadas as seguintes aplicações:

Restituição de receita	6.196.802.905$00
Despesas c/ privatizações e alienação de acções	31.883.613$00
Aumentos de capital	211.473.994.500$00
Empréstimos concedidos (Transgás)	375.000.000$00
Custo da anulação de dívida	1.239.485.000$00
Custo da amortização de dívida pública	633.726.615.682$00
Total	**853.043.781.700$00**

Como se verifica, a diferença entre as aplicações realizadas e as receitas auferidas é negativa e da ordem dos 25 milhões de contos, pelo que em 1997, e ao contrário do sucedido no ano anterior, diminuiu o saldo das receitas das reprivatizações por aplicar.

8.4.2 – Despesas

8.4.2.1 – Restituição de receita

Passando à análise das aplicações realizadas, verifica-se que, a exemplo de anos anteriores, houve devolução de receitas arrecadadas como produto de alienações, e que no ano de 1997 respeitam à Portugal Telecom, Tabaqueira e Banco de Fomento e Exterior. O Decreto-Lei n.º 453/88, de 13 de Dezembro classifica estas restituições como despesas do FRDP mas, tendo em conta que a receita que está a ser restituída foi inscrita no OE e na Conta Geral do Estado, o Orçamento deveria reflectir também tais movimentos, sob pena de se verificar a sobrevalorização das correspondentes receitas por montante igual ao dessas restituições.

Ouvida sobre o assunto, a Direcção-Geral do Orçamento referiu estar esta questão ultrapassada a partir do início da execução orçamental de 1999, uma vez que foi proposto que as transferências para o FRDP fossem efectuadas pelo valor líquido das restituições a efectuar, cabendo à DGT efectuar o pagamento dessas restituições.

Também o IGCP referiu, na sua resposta, existirem já regras emanadas da DGO que permitirão fazer reflectir as restituições de receita na CGE.

Ao abrigo dos Despachos 138/97 e 821/97 do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, e com invocação do disposto no artigo 3º, n.º 2, alínea e), do Decreto-Lei n.º 453/88, na redacção que lhe foi introduzida pelo Decreto-Lei n.º 2/95, de 14 de Janeiro, foram pagos à Portugal Telecom 4.670.440 contos, destinados a reembolsar a empresa de despesas de igual montante relativas ao pagamento de indemnizações a 3.494 trabalhadores provenientes dos Telefones de Lisboa e Porto, S.A. (TLP).

Desde logo convirá referir que a norma invocada como base para a restituição refere-se a "lapsos e omissões no processo de avaliação (...) que pela sua natureza e relevância afectem o valor patrimonial da empresa". Ora, a situação que originou o pagamento destas indemnizações remonta a 1990 e à orientação que então foi seguida pelos TLP no que respeita à integração de certos trabalhadores da empresa na estrutura de carreiras resultante do Acordo de Empresa que nesse ano entrou em vigor, tendo sido interpostas, por parte desses trabalhadores, acções judiciais contra a empresa.

E face a este circunstancialismo é, no mínimo, de estranhar que entre 1990 e 1995, ano em que ocorreu a primeira fase de privatização da Portugal Telecom, nem os TLP nem a PT, que lhe sucedeu em 1994, tenham relevado contabilisticamente o risco decorrente do litígio existente, criando as adequadas provisões para o efeito, ou que uma situação desta natureza, que envolvia mais de 4.000 trabalhadores e implicava acções a correr nos tribunais, não tenha sido notada, quer pelas várias avaliações efectuadas, quer pelas auditorias externas que igualmente tiveram lugar.

Por isso, e se em última análise se pode falar de uma omissão das avaliações efectuadas à Portugal Telecom, afigura-se, dadas as circunstâncias em que tal omissão ocorreu, que o Estado deverá avaliar a responsabilidade nesta situação das entidades envolvidas (administrações, avaliadores e auditores) e extrair as necessárias consequências.

As outras duas restituições foram efectuadas com invocação da alínea d) do n.º 2 do art.º do Decreto-Lei n.º 453/88, na redacção que lhe foi introduzida pelo Decreto-Lei n.º 36/93, de 13 de Fevereiro.

A restituição ao Banco de Fomento e Exterior, no valor de 1.518.157.373$00, respeita a liquidações adicionais de IRC relativo ao exercício de 1992 (1.416.127.485$00) e de imposto de selo relativo a 1992 e 1993 (102.029.888$00), e foi autorizada pelos despachos do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças nº1386/97, de 4 de Setembro, e 1761/97, de 21 de Novembro.

A restituição à Tabaqueira, no montante de 8.205.532$00, respeita a uma correcção relativa ao IRC de 1992, notificada em Outubro de 1996, tendo sido autorizada pelo Despacho n.º 1055/97, de 8 de Julho, do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças.

Por outro lado, nestas restituições está também em causa a interpretação dada pelo FRDP ao disposto no Decreto-Lei n.º 453/88, no sentido de que as despesas a que se referem as alíneas e) e d) daquele diploma podem ser suportadas com a receita proveniente das reprivatizações. Com efeito, como o Tribunal de Contas já afirmou em várias ocasiões, nomeadamente em anteriores Pareceres sobre a Conta Geral do Estado, não seria lícito ao Governo criar, por decreto-lei, novas finalidades para aplicação das receitas obtidas através da reprivatização dos bens nacionalizados após o 25 de Abril de 1974, diferentes das que se encontram previstas no art.º 296º da Constituição e na Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, pelo que não se afigura consentâneo com aquelas normas, e com a própria alínea b) do n.º 2 do art.º 3º do Decreto-Lei 453/88, a afectação destas receitas àquele tipo de despesas.

Na sua resposta, o IGCP refere que, enquanto organismo responsável pela gestão do FRDP, deve dar cumprimento às normas emanadas do Governo, não lhe cabendo suscitar dúvidas sobre a

constitucionalidade da alínea e) do n.º 2 do art.º 3º do Decreto-Lei n.º 453/88, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 2/95.

8.4.2.2 – Despesas com privatizações

Em 1997, o FRDP continuou a realizar ainda algumas despesas com os processos de privatizações, no montante de 31.883.613$00, que respeitam a taxas devidas à Comissão de Mercado de Valores Mobiliários pela operações de alienação de acções da Tabaqueira, Águas do Luso e Quimigal, e em tudo semelhantes às que em anos anteriores foram consideradas ilegais pelo Tribunal de Contas.

A Lei do Orçamento do Estado para 1997, Lei n.º 52-B/96, de 27 de Dezembro, dispõe no seu art. 65º, n.º 2, que "as despesas decorrentes das operações referidos no número anterior (operações de alienação e de subscrição de acções, a tomada firme e respectiva colocação e demais operações associadas), serão suportadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública, através das receitas provenientes quer das reprivatizações quer de outras alienações de activos realizadas ao abrigo das Leis n.º 11/90 e 71/88, de 24 de Maio".

Não estando aqui em causa o cumprimento dado pelo FRDP ao citado preceito da Lei do Orçamento, o Tribunal de Contas, como já sucedeu relativamente a normas de conteúdo idêntico inseridas em orçamentos anteriores, questiona a conformidade de tal preceito com a própria Constituição, na medida em que o mesmo pode conduzir à afectação de receitas das privatizações a finalidades que não se encontram previstas no art.º 296º do Texto Fundamental, designadamente quando as receitas cobradas ao abrigo da Lei n.º 71/88 não sejam suficientes para cobrir tais despesas, embora tal situação não tenha ocorrido em 1997.

Na sua resposta, o IGCP refere que, enquanto organismo responsável pela gestão do FRDP, deve dar cumprimento às normas emanadas da Assembleia da República, não lhe cabendo, assim, suscitar dúvidas sobre a constitucionalidade do art.º 65º, n.º 2, da Lei n.º 52-B/96.

Em 1997 já não ocorreu qualquer pagamento relativo a juros dos títulos de dívida pública adquiridos em processo de reprivatização.

8.4.2.3 – Custo dos títulos de dívida adquiridos para anulação

O valor de 1.239.485.000$00 relativo a custo de anulação da dívida pública respeita, não só ao valor de aquisição dos títulos de dívida pública mobilizados pelos adquirentes em processos de reprivatização (891 mil contos), mas também a títulos adquiridos em bolsa (Nacionalizações e Expropriações Classes X a XII) para anulação, no valor de 348 mil contos.

8.4.2.4 – Amortização de dívida

As aplicações de receitas em amortização de dívida pública enquadram-se na alínea a) do art. 16º da Lei n.º 11/90. Em 1997, o valor global das receitas afectas pelo FRDP a este fim foi de 633.726.615.682$00 e a dívida amortizada respeitava a um conjunto de empréstimos internos, conforme consta do quadro seguinte:

(em contos)

Designação do Empréstimo	Montante pago
OT FIP 1990 – RCM 15/90	7 100 000
OT FIP 1991/2000 RCM 5/91	117 533 060
OT 13% Dez/97 – RCM 43-C/91	12 753 630
OT FIP 1992/1999 RCM 43-D/91	50 000 000
Tesouro Familiar 92 RCM 15/90	70 384 040
OT 13% Dez/97 – RCM 3/93	64 382 930
Bic. Min. Finanças DL 327-A/88	19 703 930
EIA DL 324/87 e 360/87 (234MC)	
– Desp. 21/87-XI – 80 MC	30 000 000
– Desp. 20/10/87 – 10 MC	6 000 000
Bilhetes de Tesouro	223 013 126
EIA DL 114/88 e 470-A/88 (340MC)	
– Desp. 134/88 e 279/88	23 521 500
– Desp.141/88-XI	5 334 400
– Desp. 270/88-XI	4 000 000
Total empréstimos	**633 726 616**

(Fonte: FRDP)

De todas estas amortizações apenas nas referentes aos empréstimos Bicentenário do Ministério das Finanças, OT/FIP-91 e OT/FIP-92, no valor global de 187,2 milhões de contos, se verificou a antecipação da amortização. Todos os restantes casos correspondem ao serviço normal da dívida e foram liquidados nas respectivas datas de vencimento.

8.4.2.5 – Participações sociais

As aplicações de receitas em participações sociais enquadra-se na alínea d) do art. 16º da Lei n.º 11/90. Sob a designação de participações sociais englobam-se as operações seguintes:

8.4.2.5.1 – Aumentos de capital estatutário

O montante despendido pelo FRDP em aumentos do capital estatutário de empresas públicas foi de 127.993.994.500$00, assim distribuído:

- Metropolitano: 35 milhões de contos, para o aumento do capital estatutário para 77,8 milhões de contos, determinado por despacho conjunto de 28 de Outubro de 1997 , dos Secretários de Estado do Tesouro e Finanças e dos Transportes, e mais 20 milhões de contos para o aumento

do capital estatutário para 97,8 milhões de contos, determinado por despacho conjunto de 30/12/97, dos mesmos membros do Governo

- CP – Caminhos de Ferro Portugueses: 60.493.994.500$00, para o aumento do capital estatutário, determinado por despacho conjunto de 28/10/97 dos Secretários de Estado do Tesouro e Finanças e dos Transportes, capital esse que passou para 189 milhões de contos.
- REFER – Rede Ferroviária Nacional: criada pelo Decreto-Lei n.º 104/97, de 29 de Abril, o capital estatutário inicial desta empresa pública foi fixado, pelo Despacho Conjunto do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças e do Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território de 28 de Maio de 1997 em 12,5 milhões de contos, integralmente realizados pelo FRDP (Despacho SETF 1997/97).

8.4.2.5.2 – Aumentos de capital social

O montante aplicado pelo FRDP no capital social de sociedades anónimas de capitais públicos foi de 83.480.000.000$00, assim distribuído:

- ANAM – Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira, S.A: 470 mil contos correspondentes à quota parte do Estado (10%) no aumento de capital social de 4,7 milhões de contos deliberado em assembleia geral de 31/12/96 (Despachos SETF 57/97).
- Transtejo – Transportes Tejo, SA: 4 milhões de contos, sendo 3,5 milhões para o aumento de capital deliberado em assembleia geral de 16/7/97 (Despacho SETF 1244/97) e 500 mil contos para um aumento de capital social deliberado pelo accionista único, ao abrigo do art.º 54º, n.º 1, do Código das Sociedades Comerciais, deliberação essa que consta do despacho conjunto dos Secretários de Estado do Tesouro e Finanças e dos Transportes, de 30/12/97
- RTP – Radiotelevisão Portuguesa, S.A.: 14 milhões de contos para aumento de capital social deliberado em assembleia geral de 29/12/97 e subscrito integralmente pelo Estado (despacho SETF 2026/97);
- EDIA – Empresa de Desenvolvimento e Infra-estruturas do Alqueva, SA – 4,6 milhões de contos para o aumento de capital do mesmo montante deliberado em assembleia geral de 26 de Março de 1997 e subscrito integralmente pelo Estado (Despachos SETF 574/97 e 1536/97);
- STCP – Sociedade de Transportes Colectivos do Porto, S.A.: esta empresa foi constituída em 1994, com 4,5 milhões de contos de capital social, aumentado em 1 milhão de contos ainda nesse ano, em mais 4 milhões de contos em 1995 e em mais 3 milhões de contos em 1996, todos realizados pelo FRDP; em 1997 o FRDP pagou 5 milhões de contos relativos a aumentos de capital desta sociedade, sendo 3 milhões relativos ao aumento deliberado em assembleia geral de 23/7/97, e 2 milhões relativos ao aumento de capital social deliberado pelo accionista único, ao abrigo do art.º 54º, n.º 1, do Código das Sociedades Comerciais, deliberação essa que consta do despacho conjunto dos Secretários de Estado do Tesouro e Finanças e dos Transportes, de 30/12/97;
- Companhia Carris de Ferro de Lisboa, S.A: 13,5 milhões de contos, sendo 6 milhões para o aumento de capital deliberado em assembleia geral de 24/7/97 (Despachos SETF 1235/97 e 1631/97) e 7,5 milhões de contos para um aumento de capital social deliberado pelo accionista único, ao abrigo do art.º 54º, n.º 1, do Código das Sociedades Comerciais, deliberação essa que

consta do despacho conjunto dos Secretários de Estado do Tesouro e Finanças e dos Transportes, de 30/12/97

- Gestnave – Prestação de Serviços Industriais, S.A :21,99 milhões de contos, relativos a um aumento de capital social de 73,3 milhões de contos, a realizar na totalidade no prazo de cinco anos, deliberado em Assembleia Geral de 30/12/97(Despacho 2025/97/SETF);

- Empordef – Empresa Portuguesa de Defesa, SGPS, S.A: 3 milhões de contos destinados à realização em dinheiro de parte do capital social inicial (despachos SETF 2362/96 e 1037/97);

- NLP – Agência de Notícias de Portugal, S.A: 4,7 milhares de contos correspondentes à realização do montante subscrito pelo Estado no capital inicial de cinco mil contos desta empresa e 465,3 milhares de contos relativos a um aumento de capital social para 1.300 milhões de escudos, dos quais o Estado subscreveu 1.063,3 correspondendo a quantia indicada à parte realizada em dinheiro (Despachos SETF 1142/97 e 1975/97);

- JAE Construções, S.A: 8,45 milhões de contos, dos quais 450 mil contos para subscrição do capital inicial da sociedade que cabia ao Estado realizar (Decreto-Lei 124/97 e Despacho SETF 1139/97) e 8 milhões de contos correspondente a parte do aumento de capital social de 15 milhões de contos integralmente subscrito pelo Estado e deliberado pelo accionista único, ao abrigo do art.º 54º, n.º 1, do Código das Sociedades Comerciais, deliberação essa que consta do despacho conjunto dos Secretários de Estado do Tesouro e Finanças e dos Transportes de 30/12/97; ora, e tendo em conta que a JAE Construções S.A tem dois accionistas, o Estado e a Junta Autónoma de Estradas, que é um organismo público dotado de personalidade jurídica, órgãos próprios e autonomia administrativa e financeira, os membros do Governo que subscrevem o despacho conjunto referido não podem legalmente suprir a declaração legalmente relevante a emitir pelo órgão competente da Junta Autónoma de Estradas, pelo que tal despacho não preenche o requisito de unanimidade exigido pelo art.º 54º do Código das Sociedades Comerciais; por outro lado, a deliberação social unânime por escrito que se destina a ser exarada no livro de actas encontra-se apenas assinada pelo representante do accionista Estado; em suma, afigura-se-nos não terem sido cumpridos os requisitos legais para que tal aumento possa ser validamente formalizado.

- FIEP – Fundo para a Internacionalização das Empresas Portuguesas, SGPS, S.A – 8 milhões de contos, para realização da parte subscrita pelo Estado no capital inicial de 20 milhões de contos (Despacho 1501/97-SETF)

8.4.2.6 – Empréstimos

Em 1997, o FRDP voltou a conceder um empréstimo. O mutuário foi novamente a Transgás e o respectivo valor de 375 milhares de contos. A minuta deste contrato foi visada pelo Tribunal de Contas em 19/6/97 (processo 32.734/97). Os juros recebidos nesse ano ascenderam a 243.965.937$00 e respeitam ao empréstimo ao INH, uma vez que os juros dos empréstimos à Transgás foram capitalizados. A situação destas operações pode-se sintetizar no quadro seguinte:

(em contos)

Mutuário	Montante Contratual	Capital em Dívida	
		31.12.96	31.12.97
INH	3 955 000	3 955 000	3 955 000
TRANSGÁS	650 000	650 000	720 747
TRANSGÁS	375 000		377 250
Total		**4.605.000**	**5.052.997**

Fonte: FRDP

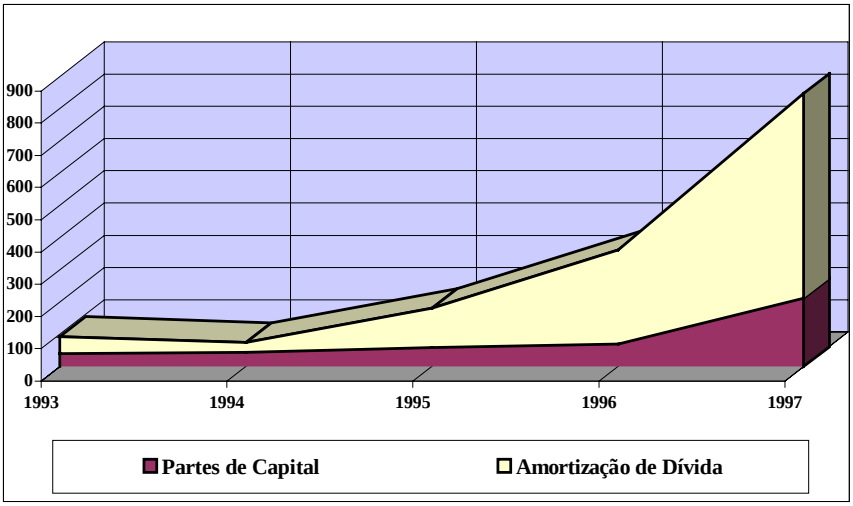
8.4.3 – Limites legais da aplicação de receitas

Em 1997, o limite para as aplicações previstas nas alíneas b) e d) do art. 16º da Lei nº11/90, de 5 de Abril, continuou a ser o fixado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/93, de 22 de Julho, isto é, 60% das receitas das reprivatizações realizadas durante o ano.

O valor das receitas efectivamente obtidas em 1997 com o processo de reprivatizações foi de 821,8 milhões de contos (já deduzido, portanto, das restituições de receita efectuadas no mesmo ano), pelo que o limite para as aplicações acima referidas seria de 493 milhões de contos. As aplicações realizadas pelo FRDP ao abrigo das alíneas b) e d) do art. 16º da Lei nº11/90, de 5 de Abril, ascenderam a 211,4 milhões de contos, valor que está aquém do limite fixado na Resolução de Conselho de Ministros n.º 55/93.

No quadro seguinte, procura evidenciar-se de forma gráfica, não só a evolução dos montantes das receitas de reprivatizações aplicados na amortização de dívida pública e em partes de capital de empresas do sector público, mas também o peso que cada uma destas componentes foi assumindo ao longo dos últimos cinco anos.

(Un. = milhões de contos)



Assim, não obstante o valor das quantias aplicadas ter aumentado substancialmente nos últimos três anos, o peso das aplicações em partes de capital sofreu um acentuado decréscimo, passando de 59% do

total em 1994 para 25% do total em 1997, na proporção inversa das receitas de privatizações canalizadas para a amortização de dívida pública.

IX – OPERAÇÕES DE TESOURARIA

Nos últimos Pareceres emitidos tem-se insistido na necessidade de revisão do enquadramento legal das operações de tesouraria, com vista, designadamente, a precisar a natureza e finalidades destas operações, face às reconhecidas deficiências e contradições patentes no quadro actual.

Tal necessidade teve igualmente expressão na Lei do Orçamento para 1998, que autorizou o Governo a rever o regime jurídico da tesouraria do Estado, consagrado, nomeadamente, nos Decretos-Leis n.os 332/90, de 29 de Outubro, 331/91, de 8 de Outubro, e 275-A/93, de 9 de Agosto.

Não se tendo efectuado naquele ano, tal revisão concretizou-se, muito recentemente, ao abrigo de norma de teor idêntico da Lei do Orçamento para 1999, através do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, que aprovou o novo "Regime da tesouraria do Estado", cuja apreciação terá lugar em futuros Pareceres.

Nos termos do n.º 1 do art.º 63.º - "Operações de tesouraria", da Lei do Orçamento, os saldos activos registados no final do ano económico de 1997 nas contas de operações de tesouraria referidas nas alíneas b) e c) do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 332/90, de 29 de Outubro, poderão transitar para o ano seguinte até um limite máximo de 30 milhões de contos, não contando para este limite os montantes depositados nas contas da classe "Disponibilidades e aplicações" do plano de contas do Tesouro.

À semelhança do que se observou no ano transacto, o referido limite foi ultrapassado, tendo o somatório dos referidos saldos atingido 47,665 milhões de contos. No entanto, como então se referiu, este valor não corresponde na sua totalidade a saídas de fundos, englobando a conversão em receita orçamental do valor de 19,725 milhões de contos, proveniente do produto de empréstimos emitidos no “período complementar” de 1997. No ano em apreço, esta operação foi contabilizada pela Direcção-Geral do Tesouro na conta "Produto de empréstimos internos – Período complementar de 1997", onde, todavia, não se encontram registadas as entradas correspondentes, resultando deste procedimento que a referida conta apresente um saldo activo, no valor acima referido, não contemplado nas excepções indicadas no referido artigo da Lei do Orçamento, o que apenas veio a suceder na Lei do Orçamento para 1999.

Nos pontos seguintes procede-se à análise dos movimentos processados pelas contas seleccionadas no ano em apreço, bem como do "Balanço de tesouraria" apresentado no Relatório da Conta.

9.1 – "Antecipação de receitas - alínea a) do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 332/90, de 29 de Outubro".

Os adiantamentos efectuados através desta conta traduzem-se, em regra, no dispêndio de dinheiros públicos para liquidação de encargos efectivos do Estado, que só em momento posterior terão a necessária expressão orçamental, por contrapartida em dotações inscritas no OE.

Trata-se, portanto, de operações de saídas de fundos que não correspondem à finalidade consagrada na alínea a) do art. 2.º do Decreto-Lei n.º 332/90, de 29 de Outubro.

Todavia, não tendo posto em causa, até ao momento, a sua realização, e tendo-se verificado, como acima foi referido, a revisão do regime jurídico da tesouraria do Estado, no âmbito da qual foi clarificada esta questão, o Tribunal mantém a posição que tem vindo a assumir, reiterando a necessidade de autorização dos adiantamentos em causa por parte do membro do Governo competente, designadamente o Secretário de Estado do Tesouro, bem como de se encontrar assegurada a respectiva regularização por parte do Secretário de Estado do Orçamento, quando haja necessidade de proceder a alterações orçamentais.

Relativamente às operações efectuadas no ano em apreço, de acordo com o apuramento efectuado na Direcção-Geral do Tesouro as saídas processadas por esta conta totalizaram 58.674.903.807$00, valor que compreende pagamentos efectivos e saídas de natureza escritural.

No quadro seguinte apresenta-se a distribuição daquele montante pelos diferentes destinatários e finalidades.

Destinatários/Finalidades		**Montantes**
Contribuição financeira portuguesa para a União Europeia		56 322 413 489$00
Lisnave – Pagamento em execução de aval		519 618 018$00
Região Autónoma da Madeira	Juros da dívida interna	464.100.00$00
Região Autónoma dos Açores	Juros da dívida interna	226 412 500$00
		287 496 000$00
		214 363 800$00
	Juros da dívida externa	546 000 000$00
		94 500 000$00
Total		**58 674 903 807$00**

Nos pontos seguintes dá-se conta dos resultados da análise a estas operações levada a efeito junto da Direcção-Geral do Tesouro.

9.1.1 – Contribuição financeira portuguesa para a União Europeia

De acordo com uma comunicação da Comissão da União Europeia de 17.12.96 Portugal deveria inscrever na conta da Comissão junto do Tesouro, em 02.01.97, a importância de 33.205.969.639$00, respeitante à contribuição para o orçamento da União, aos recursos próprios IVA e à compensação ao Reino Unido.

Dado não ser possível, nos primeiros dias de Janeiro de 1997, efectuar o processamento da despesa por via orçamental, a DGT propôs que aquele pagamento se efectuasse através de adiantamento pela conta em apreço, procedimento autorizado por despacho do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças (SETF) de 30.12.96 .

A saída de fundos teve lugar pela conta de operações de tesouraria "Comissão das Comunidades Europeias – Recursos Próprios", para a qual a DGT, mediante operação de escrita, transferiu a referida importância, por contrapartida de saída da conta em análise.

A regularização orçamental foi efectuada em 16.01.97, por contrapartida em dotações inscritas no orçamento do Ministério das Finanças, no Cap.º 70 - Recursos Próprios Comunitários; Div. 02 – – Contribuição Financeira, pelas seguintes rubricas de classificação económica:

Rubricas	Montantes
Cl. Ec. 04.04.01-A – Transferências correntes – Exterior - - Recursos Próprios IVA	23 028 333 909$00
Cl. Ec. 04.04.01-B – Transferências correntes – Exterior - - Recursos Complementares PNB	8 064 158 908$00
Cl. Ec. 04.04.01-C – Transferências correntes – Exterior - - Compensação ao Reino Unido	2 113 476 822$00
Total	**33 205 969 639$00**

Em nova comunicação, de 20.11.97, a Comissão informou que em 02.12.97 deveria ser depositada a importância de 18.097.268.369$00.

De acordo com Informação da DGT de 21.11.97, este montante respeitava à Contribuição Financeira para o orçamento da União, à compensação ao Reino Unido e a ajustamentos da Contribuição Financeira Portuguesa relativos ao período 1988/96, no valor total de 23.116.443.850$00, a que haveria que deduzir 5.019.175.461$00, importância relativa a ajustamentos a verbas pagas durante o ano de 1997 no âmbito do "recurso complementar PNB".

Na mesma Informação dava-se conta de que o saldo da dotação orçamental destinada a recursos próprios IVA era insuficiente para fazer face ao pagamento correspondente, propondo-se o seu reforço através de transferências de verbas de outras dotações do mesmo capítulo, e ainda por contrapartida na dotação provisional, no montante de 3.213.414.940$00.

Por despacho de 21.11.97, o SETF deu o seu acordo à proposta da DGT, que submeteu à consideração urgente da SEO, tendo esta despachado favoravelmente o reforço com contrapartida na dotação provisional em 25.11.

Todavia, em Informação de 02.12.97, considerando que dada a necessidade de efectuar os referidos reforços, não seria possível proceder ao pagamento em causa por via orçamental, a DGT propôs que o mesmo se efectuasse mediante adiantamento pela conta em apreço, tendo o SETF exarado despacho favorável na mesma data.

Tal como se referiu relativamente ao pagamento efectuado em Janeiro, a saída de fundos processou-se pela conta "Comissão das Comunidades Europeias – Recursos Próprios", para onde a DGT transferiu a importância em causa, mediante operação de escrita.

Uma vez que a referida conta é utilizada pela DGT para controlo dos movimentos de fundos relativos aos recursos próprios comunitários, sendo ali registados todos os pagamentos e correspondentes ajustamentos, com vista a evidenciar o ajustamento acima referido, no valor de 5.019.175.461$00, esta importância foi inscrita a débito da conta. Como contrapartida desse registo a DGT, ao efectuar o movimento escritural de transferência da conta "Antecipação de receitas", adicionou o respectivo montante à importância líquida a pagar, 18.097.268.369$00, pelo que aquela transferência totalizou 23.116.443.850$00, sendo este o valor do adiantamento contabilizado na conta em apreço.

A regularização orçamental foi efectuada em 31.12.97, por contrapartida em verbas inscritas no Orçamento do Ministério das Finanças, no Cap.º 70 - Recursos Próprios Comunitários; Div 02 -
- Contribuição financeira, assim distribuídas:

Rubricas	Montantes
Cl. Ec. 04.04.01-A – Transferências correntes – Exterior - - Recursos Próprios IVA	19 540 374 002$00
Cl. Ec. 04.04.01-B – Transferências correntes - Exterior - - Recursos Complementares PNB	3 536 871 887$00
Cl. Ec. 04.04.01-C – Transferências correntes – Exterior - - Compensação ao Reino Unido	39 197 961$00
Total	**23 116 443 850$00**

9.1.2.– Lisnave – Pagamento em execução de aval do Estado

Através de carta ao SETF, de 07.05.97, a Lisnave declarou não dispor de meios que lhe permitissem o pagamento ao Banco Mello Investimentos de uma prestação que se venceria no dia 15 do mesmo mês, englobando capital e juros no valor total de 519.618.018$00, relativa ao empréstimo obrigacionista "Obrigações LISNAVE 1991 - Série A e Série B", até ao montante de 6 milhões de contos, avalizado pelo Despacho n.º 433/96-XIII, de 08.10, do

Ministro das Finanças tendo o Director-Geral do Tesouro emitido a respectiva Declaração de Aval em 10.10.

Pelo Despacho n.º 670/97 - SETF, de 14.05, considerando, designadamente, que "Não foi possível encontrar uma solução alternativa ao pagamento em execução de aval..." e que "A Lisnave, SA, futuramente Gestnave, SA será detida integralmente pelo Estado e virá a ser habilitada com os meios necessários para regularizar a sua dívida à DGT", autorizou o pagamento em execução de aval da referida importância de 519.618.018$00.

Dado não ser já possível proceder àquele pagamento por via orçamental, a DGT, solicitou autorização para proceder ao pagamento através de adiantamento pela conta em apreço, tendo o SETF exarado despacho favorável também em 14.05.

A regularização orçamental teve lugar em 20.05.97, por contrapartida na dotação inscrita no orçamento do Ministério das Finanças, no Capº 60 - Despesas Excepcionais; Div. 01 – DGT; Subdiv. 05 - Activos financeiros; Cl. Ec. 09 07 00-B - Execução de avales/Outras garantias/DGT.

9.1.3 – Comparticipação nos juros das Regiões Autónomas

Tal como na Lei do Orçamento para 1996, o art. 12.º - "Comparticipação extraordinária nos juros da dívida das Regiões Autónomas", da Lei do Orçamento para 1997, determinou que o Orçamento do Estado para aquele ano suportasse "a despesa correspondente a uma comparticipação extraordinária de 50% dos juros, com vencimento em 1997, da dívida das Regiões Autónomas dos Açores (RAA) e da Madeira (RAM), nos termos estabelecidos contratualmente".

Em "Nota" de 21.11.96, estando em curso a transferência para o Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP) de todas as funções ligadas à emissão e gestão da dívida pública directa, a Directora de Serviços da Dívida Pública, ainda integrada na Direcção-Geral do Tesouro, alertou para a forma incorrecta como vinham a ser contabilizados os encargos com a referida comparticipação, como encargos da dívida pública directa[1], distorcendo "a avaliação do custo da dívida da República", porquanto tais encargos tinham a natureza de subsídios, ou "bonificações", daí resultando, igualmente, que não deveriam ser processados pelo IGCP mas pela Direcção-Geral do Tesouro.

Na mesma data, em ofício dirigido ao Secretário de Estado do Tesouro e Finanças (SETF), o Director-Geral do Tesouro sintetizou as considerações e propostas formuladas na referida Nota, propondo o seguinte:

a) Que aqueles apoios fossem geridos pela Direcção-Geral do Tesouro e não pelo Instituto de Gestão do Crédito Público;

[1] Erro de contabilização assinalado no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1996 (cfr. Cap.º VII - Dívida pública, ponto (9.2.10).

b) Que, dado não se tratar de encargos com a dívida directa do Estado, se submetesse a parecer da Direcção-Geral do Orçamento a questão relativa à sua contabilização, com vista a corrigir o procedimento que vinha a ser seguido.

Pelo Despacho n.º 2243/96, de 16.12, o SETF concordou com o proposto em a), determinando que o problema suscitado sobre a forma de contabilização fosse levado à atenção da Sra. Secretária de Estado do Orçamento.

Em 09.01.97, porém, a SEO não tinha ainda tomado posição sobre esta matéria, pelo que, vencendo-
-se em 10.01.97 os juros de dois empréstimos, um da Região autónoma da Madeira e outro da Região Autónoma dos Açores, que se referirão nos dois pontos seguintes, foi elaborada pelos Serviços da DGT uma Informação em que, após uma breve síntese da evolução deste processo, se propunha o pagamento da respectiva comparticipação mediante adiantamentos pela conta "Antecipação de receitas", dado não ser já possível o respectivo processamento por via orçamental.

Sobre esta Informação o SETF exarou um despacho, em 09.01.97, dando o seu acordo de princípio e submetendo o assunto à consideração da SEO, que, em 10.01.97, exarou o seguinte despacho *"O pagamento deve continuar a ter a mesma classificação e a ser suportado pela DGT. Aliás, esta verba já estava orçamentada. Em 1998 serão alterados os procedimentos"*, na sequência do que, na mesma data, o SETF exarou novo despacho autorizando a operação.

Todavia, a assunção pelo Instituto de Gestão do Crédito Público, no início de 1997, das funções relacionadas com a emissão e gestão da dívida directa, obrigou à alteração de todo o Capº 07 –
– Encargos da dívida pública, do orçamento do Ministério das Finanças, através da transferência para o IGCP das verbas destinadas a fazer face aos encargos com a dívida directa, que no orçamento inicial estavam ainda afectas à Direcção-Geral do Tesouro e à Junta do Crédito Público.

No âmbito desta alteração foi criada na Divisão 01 – Direcção-Geral do Tesouro, a Subdivisão 01 -
- Comparticipação extraordinária/Regiões Autónomas, e na classificação económica 03.01.04 -
- Encargos correntes da dívida/Juros/Instituições de Crédito, as alíneas A - Região Autónoma da Madeira e B – Região Autónoma dos Açores.

Verificou-se assim uma maior especificação relativamente ao ano anterior, em que estas despesas não foram autonomizadas. Manteve-se, porém, a sua errada inclusão no Cap.º 07 - "Encargos da dívida pública", daí resultando, como se assinalou no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1996, o empolamento das despesas com juros.

Nos seus comentários a este capítulo a Direcção-Geral do Tesouro não se pronunciou sobre esta questão, limitando-se a afirmar que:

"Conforme ressalta do anteprojecto de Parecer em apreço, a contabilização da comparticipação nos juros das Regiões Autónomas no Cap.º 07 – "Encargos da dívida pública", para o ano de 1997, foi determinada por despacho da Senhora Secretário de Estado do Orçamento de 10.01.97, entidade competente para o efeito."

Sobre a mesma matéria, porém, a Direcção-Geral do Orçamento, declarou que:

"...face ao disposto no art.º 11.º da Lei n.º 127-B/97, de 20 de Dezembro (Orçamento do Estado para 1998), foi alterado o procedimento ocorrido em 1997, quanto à contabilização da comparticipação nos juros das Regiões Autónomas, e que foi objecto de conclusão/observação desse Tribunal no Anteprojecto de Parecer em análise."

Parece, assim, ter sido acolhida a posição do Tribunal. No entanto, não sendo especificado qual o procedimento adoptado a partir de 1997, trata-se de matéria a analisar em futuros Pareceres.

9.1.3.1 – Região Autónoma da Madeira - juros da dívida interna

Não tendo sido ainda definido pela SEO o critério a seguir na contablização das despesas para comparticipação nos juros das Regiões Autónomas, foi efectuado, ao abrigo do despacho do SETF de 09.01.97, acima mencionado, um adiantamento no montante de 464.100.000$00, a título de comparticipação nos juros de um empréstimo no valor de 26 milhões de contos, avalizado pelo Estado, colocado através de um sindicato bancário liderado pelo banco CISF.

A regularização orçamental teve lugar em 03.03.97, através da dotação inscrita no orçamento do Ministério das Finanças no Capº 07 - Encargos da dívida pública; Div. 01 - DGT; Subdiv. 01 - - Comparticipação extraordinária/Regiões Autónomas; Cl. Ec. 03.01.04-A - Encargos correntes da dívida/Juros/Região Autónoma da Madeira.

9.1.3.2 – Região Autónoma dos Açores – Juros da dívida interna

9.1.3.2.1 – Caixa Geral de Depósitos

Como se referiu anteriormente (cfr. ponto 9.1.3) o despacho do SETF de 10.01.97 autorizou, igualmente, a realização de um adiantamento para pagamento da comparticipação nos juros vencidos naquela data, no montante de 226.412.500$00, de um empréstimo obrigacionista no valor de 12,3 milhões de contos, emitido pela Região Autónoma dos Açores (RAA) ao abrigo

de um protocolo celebrado em 30.09.95, entre o Governo Regional dos Açores, a Caixa Geral de Depósitos e o Governo da República.

A regularização orçamental deste adiantamento teve lugar em 04.03.97, através da dotação inscrita no orçamento do Ministro das Finanças, no Capº 07 – Encargos da dívida pública; Div. 01 – DGT; Subdiv. 01 – Comparticipação extraordinária/Regiões Autónomas, Cl. Ec. 03.01.04-B – Encargos correntes da dívida/Juros/RAA.

9.1.3.2.2 – Banco Comercial dos Açores

Embora a LO/97 previsse no seu art.º 12.º uma comparticipação extraordinária de 50% nos juros da dívida das Regiões Autónomas vencidos naquele ano, até Julho daquele ano a Região Autónoma dos Açores tinha procedido ao pagamento integral de juros de dívida interna e externa no montante de 3.442.948 contos.

Deste modo, para compensação dos pagamentos efectuados pela RAA, a Direcção-Geral do Tesouro passou a suportar a totalidade dos juros a liquidar até ao final do ano.

Em 22.08.97 foi efectuado um adiantamento à Região Autónoma dos Açores no montante de 287.496.000$00, para pagamento ao Banco Comercial dos Açores dos juros de um empréstimo obrigacionista de 10 milhões de contos, avalizado pelo Estado, colocado através de um consórcio liderado pelo CISF-Banco de Investimento.

Este adiantamento foi proposto em Informação da DGT de 18.08.97, dada a insuficiência do saldo da correspondente dotação orçamental, cujo reforço, a efectuar mediante transferência da referida verba da dotação para comparticipação nos juros da RAM, não seria possível concretizar até à data do vencimento dos juros.

Por despacho do SETF exarado naquela Informação foi autorizado o adiantamento, e colocada à consideração do Ministro das Finanças a proposta de transferência de verbas, autorizada por este por despacho de 19.08.

A regularização orçamental teve lugar em 03.09.97, através da dotação referida no ponto anterior, após o seu prévio reforço.

Em 15.10.97 venciam-se juros, no valor de 214.363.800$00 de um outro empréstimo obrigacionista, no montante de 7 milhões de contos, verificando-se, também neste caso, não ser possível o processamento da despesa por via orçamental por insuficiência de verba na respectiva dotação.

Deste modo, não sendo possível proceder em tempo útil à necessária alteração orçamental, proposta pela DGT em 08.10, esta Direcção-Geral elaborou uma Informação no sentido de que a liquidação da referida importância se efectuasse através de um adiantamento pela conta em apreço, proposta que teve a concordância do SETF por despacho de 15.10.97.

A regularização teve lugar em 20.10.97, por contrapartida na mesma dotação orçamental, previamente reforçada, no valor em causa, nos termos da referida proposta da DGT levada à consideração do Ministro das Finanças por despacho do SETF de 08.10.97. Aquele reforço foi efectuado com contrapartida na dotação provisional, no valor de 16.344.800$00, e mediante a transferência de 198.019 contos da Cl. Ec. 03.01.04-A - Encargos correntes da dívida/Juros/Região Autónoma da Madeira, alterações autorizadas por despachos da SEO e do Ministro das Finanças de 13.10 e 14.10.97, respectivamente.

9.1.3.3 – Região Autónoma dos Açores - Juros da dívida externa

9.1.3.3.1 – Crédit Suisse

A Informação da DGT de 18.08, referida no ponto anterior, propunha, igualmente, um adiantamento no valor de 546.000.000$00, para pagamento dos juros de um empréstimo obrigacionista na ordem externa, no valor de USD 65.000.000, colocado através de um consórcio liderado pelo Crédit Suisse, justificado também por falta de provisão na dotação orçamental respectiva, a reforçar de igual modo mediante transferência daquela verba da dotação destinada à comparticipação nos juros da RAM.

Esta transferência foi autorizada por despacho do Ministro das Finanças de 19.08.97, tendo a regularização do adiantamento sido levada a efeito em 03.09.97, através da dotação inscrita na Cl. Ec. 03.01.08-B – Encargos Correntes da dívida/Juros/Exterior/Outros, do Cap.º 07 do orçamento do Ministério das Finanças.

9.1.3.3.2 – Banco Europeu de Investimento (BEI)

Adiantamento no valor de 94.500.000$00 para pagamento de juros, em 20.10.97, de um empréstimo contraído junto do BEI, no montante de um milhão de contos, conforme proposto em Informação da DGT de 16.10, considerando a necessidade de proceder ao reforço da respectiva dotação orçamental por contrapartida na dotação provisional, o que não seria viável até à data do vencimento.

Por despacho de 17.10 o SETF determinou que esta proposta fosse levada à atenção da SEO para posterior consideração do Ministro das Finanças, tendo a SEO, na mesma data, dado o seu acordo ao reforço proposto, submetendo o assunto ao Ministro das Finanças que, por despachos de 17 e 20.10, respectivamente, autorizou o reforço com contrapartida na dotação provisional e o pagamento por operações de tesouraria pela conta "Antecipação de receitas".

A regularização orçamental foi efectivada em 20.11.97, também pela Cl. Ec. 03.01.08-B – Encargos Correntes da dívida/Juros/Exterior/Outros, do Capº 07 do orçamento do Ministério das Finanças.

9.2 – Tesouro Público – Conta Aplicação/Recursos Disponíveis

Em 28.07.95 foi celebrado um contrato entre o Estado e o Banco de Portugal, nos termos do qual foi criada junto daquele Banco uma conta denominada "Tesouro Público - Conta Aplicação/Recursos disponíveis".

De acordo com o n.º 2 da cláusula 2ª daquele contrato, a referida conta é movimentada a crédito e a débito exclusivamente por contrapartida da conta "Tesouro Público c/c", pelos montantes adequados à satisfação das necessidades de tesouraria do Estado.

As cláusulas 3ª e 4ª dispõem que o saldo da referida conta vence juros que serão calculados mensalmente a uma taxa igual ao produto de 0,666 da taxa média mensal das taxas médias das operações de absorção e de cedência de liquidez realizadas pelo Banco de Portugal, por prazos de um a trinta dias, ponderada pelos montantes das referidas operações.

Através da análise levada a efeito junto da Direcção-Geral do Tesouro verificou-se que:

a) A Direcção-Geral do Tesouro recebe extratos diários do Banco de Portugal, relativos às contas "Tesouro Público c/c" e "Tesouro Público - Conta aplicação/Recursos disponíveis", pelos quais são conferidos os respectivos saldos ;

b) No 1.º dia útil de cada mês o Banco de Portugal envia uma nota informativa da taxa média a que se refere a cláusula 3ª, juntando um mapa demonstrativo das operações subjacentes, com base na qual a DGT procede ao cálculo da taxa de juro da conta "Aplicação/Recursos Disponíveis" e ao apuramento dos juros vencidos no mês em causa, calculados dia a dia;

c) Os juros pagos em 1997, contabilizados em receita do Estado no Capº 04 - Rendimentos da propriedade, Grupo 04 - Juros/Instituições de Crédito, Art. 02 - Outras Instituições de Crédito, Subart. 20 - Receitas gerais, foram os que se apresentam no quadro seguinte:

Mês	Juros
Janeiro	1 527 317 009$00
Fevereiro	1 223 149 609$00
Março	419 878 124$00
Abril	539 926 748$00
Maio	548 563 128$00
Junho	448 013 315$00
Julho	(*) 1 214 145 072$00
Agosto	927 434 170$00
Setembro	551 991 051$00
Outubro	719 857 331$00
Novembro	897 891 431$00
Dezembro	1 011 174 041$00
Total	**10 029 341 029$00**

(*) Aquando da auditoria empreendida, verificou-se que, por lapso da DGT, este montante tinha sido escriturado no Capº 04 - grupo 04 - art. 01 -

Instituições públicas, equiparadas ou participadas, tendo sido solicitada a devida rectificação, que foi efectuada através de estorno.

O valor do saldo da conta em apreço em 31.12.97, 478.711.022.000$00, é confirmado pelo valor correspondente apresentado no Relatório e Contas do Banco de Portugal.

9.3 – "Outros valores a regularizar"

A análise desta conta teve por principal finalidade identificar a natureza das operações contabilizadas, através de uma verificação por amostragem, tendo em conta os elevados montantes envolvidos, quer de entradas quer de saídas, que registaram um importante aumento de 1996 para 1997.

Deste modo, verificou-se que, tendo sido criada em 1994 para a correcção de divergências de pequeno montante, resultantes, na sua generalidade, de arredondamentos, passou, a partir de 1996, a ser utilizada igualmente para a correcção de erros associados a Transferências Electrónicas Interbancárias (TEIS), designadamente por erros na indicação do NIB. Posteriormente o seu âmbito foi alargado, passando a ser utilizada para corrigir, e evidenciar, entradas e saídas de fundos indevidas, ou em excesso, dos cofres do Tesouro, por forma a permitir identificar as verbas cuja permanência na conta do Tesouro têm carácter provisório, ou, no respeitante às saídas, créditos sobre terceiros, informação relevante para a gestão da tesouraria.

No quadro seguinte dá-se conta dos movimento processados pela conta "Outros valores a regularizar", e respectivos saldos, desde 1994:

(em contos)

Anos	Saldo Inicial		Entradas	Saídas	Saldo final	
	Passivo	Activo			Passivo	Activo
1994	-	-	5 038,2	5 038,2	-	-
1995	-	-	673 795,9	674 630,7	-	834,8
1996	-	834,8	15 436 120,0	15 670 901,9	-	235 616,7
1997	-	235 616,7	128 410 925,3	128 089 941,6	85 367,1	-

As operações objecto de verificação são as que constam, em síntese, do quadro seguinte, procedendo-
-se de seguida a uma análise mais detalhada das que se consideraram mais significativas, no respeitante aos respectivos procedimentos contabilísticos.

(em contos)

Entidades	Movimentos		Observações	
	Entradas	Saídas		
Banco Chemical	1 931 196,0	1 931 196,0	Recebimentos indevidos ou em excesso	Devolução de parte de uma transferência para a conta do Tesouro no Banco de Portugal por valor superior ao devido. (a)
Banco Mello	263 143,4	(**) *263 143,4*		Transferência indevida para a conta" DGT-IR" (b).
	2 307,4	2 307,4		Devolução de transferência efectuada pelos CTT respeitante à Contribuição Autárquica e a IRS.
	3 270,0	3 270,0		Devolução de verba transferida em duplicado pelo Banco Mello da conta DGT-DUC para a conta do Tesouro junto do BP.
Banco Português do Atlântico	735 280,5	735 280,5		Devolução de parte de uma transferência para a conta do Tesouro no Banco de Portugal por valor superior ao devido.
Banco Pinto & Sotto Mayor	1 011,3	1 011,3		Crédito indevido na conta do Tesouro "BPSM-IRS" (c)
Finibanco	(**) *15 000,0*	15 000,0		Crédito indevido na conta do Tesouro junto do Banco de Portugal, proveniente da reprivatização do Banco Comercial dos Açores
Câmara Municipal de Sintra	129.000,0	129.000,0		Transferência de juros do empréstimo "Sintra Infra-estruturas" para a conta do Tesouro, quando deveria ter sido para a do BEI junto do BP, cuja regularização foi efectuada pela conta em análise
Crédito Predial Português	1.000,0	1.000.,0		Devolução de uma transferência indevida de IRS
Banco Comercial Português	298.129,3	298.129,3		Devolução de verba transferida em duplicado pelo BCP para a conta do Tesouro, proveniente da 1ª Tesouraria da Fazenda Pública de Matosinhos
Caixa Geral de Depósitos	48.300,2	48.300,2		Devolução de verba transferida para o Tesouro que se encontrava já incluída em transferência efectuada no dia anterior
Soc. de Automóveis de S. Roque do Faial, Lda.	882,0	882,0		Devolução de parte de uma transferência para a conta do Tesouro no Banco de Portugal por valor superior ao devido
CGD - Instituto das Comunicações de Portugal	600,0	600,0		Devolução de importância paga em duplicado pela CGD por ordem do Instituto das Comunicações de Portugal, respeitante a emolumentos devidos ao Tribunal de Contas.

(...)

(...)

Fábrica Nacional de Margarina – Produtos Alimentares e de Consumo, SA.	84 000,0	(*) *84 000,0*	Contabilização indevida na conta em análise	Produto da alienação de créditos adquiridos à Segurança Social (d)
Banco Pinto & Sotto Mayor	(**) *14 255,4*	14 255,4		Lapso de escrituração da DGT ao creditar a conta em análise quando deveria ter sido creditada a conta "Depósitos diversos"
Direcção Geral do Tesouro	346 941,3	346 941,3	Pagamentos indevidos ou em excesso	Devolução de verba transferida indevidamente pela DGT para o BPA
	111 310,9 (***) *24 826,7*	111 310,9 (***) *24 826,7*		Pagamento de vencimentos em duplicado (e)
Banco de Portugal	54 425 292,0	54 425 292,0	Débito da conta do Tesouro por valor inferior ao devido	Anulação efectuada pela DGT devido ao Banco de Portugal ter debitado a conta do Tesouro no montante de 54.425.292 contos, quando o valor correcto era de 56.425.292 contos
	12 723 777,0	12 723 777,0	Recebimento por valor inferior ao devido	Anulação efectuada pela DGT devida a lapso do Banco de Portugal, ao creditar a conta do Tesouro por 12.723.777 contos, quando o valor correcto era de 12.733.137 contos
Banco de Portugal	101 125,6	101 125,6	Lapso na indicação do NIB	Pagamento ao Banco de Portugal de encargos relativos ao ex--FGRC
Siderurgia Nacional (SN)	403 908,7	403 908,7		Devolução de uma transferência processada pela SN, em virtude de esta ter indicado erradamente o NIB da conta do Tesouro
Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP).	31 000,0	31 000,0	Lapso na indicação da instituição de crédito	Anulação de uma operação efectuada a pedido da Junta do Crédito Público, dado esta ter mandado creditar a conta do Tesouro no Banco de Portugal, quando a importância em causa se destinava ao BNU
Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (IGIF)	712 000,0	712 000,0	Lapso na indicação da Instituição de crédito	Devolução devida a lapso por parte do IGIF, que mandou creditar o Barclays Bank, quando a verba se destinava ao Banco Internacional de Crédito
Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP)	51 542 400,0	51 542 400,0	Lapso na indicação da conta a creditar	Entrada na conta do Tesouro no Banco de Portugal, por indicação do FRDP, quando a conta a creditar deveria ser a da Junta do Crédito Público
Gabinete de Relações Internacionais (GRI)	13 372,3	13 372,3	Verba creditada na conta do Tesouro quando deveria ter sido transferida para o GRI	Devolução de verba destinada ao Gabinete de Relações Internacionais, transferida para a conta do Tesouro pelo Ministério da Cultura, quando deveria ter sido paga àquele Gabinete dado o mesmo dispor de Autonomia Administrativa.

(...)

(...)

Diversas instituições de crédito (IC's)	4 309 648,3	4 309 648,3	Diversos lapsos de instituições de crédito, na indicação do NIB, da conta bancária a creditar ou do banco onde a conta se encontrava aberta	Valores recusados, devolvidos e anulados em virtude de as IC's não terem indicado o NIB do destinatário, ao NIB não se encontrar activo, por indicação incorrecta do número da conta bancária, ou do banco em que a conta estava aberta.
Total	**128 218 896,2**	**127 901 008,2**		

(*) Saída efectuada em 1998, não incluída no valor total do quadro.

(**) Entradas ou saídas na conta em análise em 1996, não incluídas nos valores totais do quadro.

(***) Valores anulados, não incluídos no valor total do quadro.

a) Para transferência do produto da emissão de "Obrigações do Tesouro – Médio Prazo" que havia colocado, o Banco Chemical creditou a conta "Junta do Crédito Público" pelo montante de 10.450.521.453$00, quando o valor a transferir era de 8.609.325.477$00.

   A devolução da diferença, 1.931.195.976$00, processou-se através da conta "Outros valores a regularizar" ("OVR"), tendo previamente a DGT dado entrada da referida importância nesta conta, por contrapartida de um crédito, com sinal negativo[2], na conta "Junta do Crédito Público".

b) Em 20.06.96 o Banco Mello, creditou, indevidamente, a conta "DGT-IR" aberta naquele banco, pela importância de 263.143.395$00, verba que foi transferida para a conta do Tesouro no Banco de Portugal e contabilizada em receita do Estado na conta correspondente da Classe 4 - - "Transferências - Orçamento do Estado", do plano de contas do Tesouro.

   Em 04.07.96, o Banco Mello solicitou a devolução daquele montante, que foi efectuada pela conta em apreço.

   Em consequência deste lapso, e uma vez que a Conta Geral do Estado se encontrava já encerrada, a receita orçamental de 1996 ficou sobreavaliada naquele valor.

   Posteriormente, por ofício de 05.11.97, os Serviços da DGT solicitaram à Direcção-Geral do Orçamento o abatimento daquela verba às receitas de IR constantes da tabela modelo 28 referente a Janeiro de 1997, ficando assim subavaliada a receita orçamental de 1997.

c) No âmbito do verificação efectuada pela DGT à conta "OVR" em 1997, foi detectado um movimento contabilístico a débito (saída) nesta conta, no valor de 1.011.326$00, a que não correspondia qualquer movimento a crédito.

   No decurso da acção realizada junto da DGT, verificou-se que se tratava de um crédito indevido efectuado pelo Banco Pinto & Sotto Mayor (BPSM) na conta do Tesouro neste banco, para depósito das verbas provenientes de pagamentos de IRS, tendo a referida verba sido transferida para a conta do Tesouro no Banco de Portugal, e contabilizada como receita do Estado na conta correspondente da classe 4 - "Transferências – Receita orçamental".

[2] Em regra a DGT adopta este procedimento para efectuar estas regularizações, a fim de evitar que os saldos sejam empolados por movimentos escriturais.

Posteriormente, o BPSM deu-se conta do lapso cometido, anulando o referido crédito, pelo que no final do ano a conta do Tesouro apresentava saldo negativo, e solicitando a devolução da importância em causa, que foi processada através da conta "OVR".

Esta operação obrigou a que a DGT anulasse as entradas nas contas da classe 1 "Disponibilidades e aplicações", cujos saldos haviam ficado sobreavaliados naquele montante, bem como o referido crédito em receita do Estado.

Para regularização do saldo devedor da conta "Outros valor a regularizar", resultante da devolução efectuada, deu-se entrada da referida importância naquela conta por contrapartida na conta de operações de tesouraria "BPSM–IRS", onde se contabilizam os movimentos respeitantes à respectiva conta do Tesouro no BPSM.

d) Através do extracto da conta "OVR", de 1997 constatou-se que em 17.06.97 existia uma entrada no valor de 84.000.000$00, processada por Transferência Electrónica Interbancária (TEI) proveniente da alienação de créditos adquiridos à Segurança Social, devendo aquela importância ter dado entrada na conta "Recuperação de créditos FNM – Decreto-Lei nº 124/96" (Fábrica Nacional de Margarinas – Produtos Alimentares e de Consumo, SA).

   Uma vez que o NIB dessa conta não estava activado, o que impossibilitava o registo da entrada via TEI, aquela verba foi creditada na conta "Outros valores a regularizar" onde, contudo, permaneceu por regularizar, porquanto só em Junho de 1998 foi decidida a sua distribuição pela DGT, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e DGCI.

e) Por lapso da Direcção Geral do Tesouro foram processados vencimentos em duplicado no montante global de 136.137.613$00.

   Desta importância, o montante de 41.486.151$00, devido a novo lapso, foi transferido através da conta "Cofre Público DO", quando a conta a utilizar deveria ter sido "Vencimentos Líquidos", por onde foram processados os restantes 94.651.462$00.

   Deste modo, para regularizar estas situações, recorreu-se à conta "OVR", creditada no referido montante de 136.137.613$00, que serviu de contrapartida à anulação das importâncias transferidas em excesso através dos seguintes estornos:

   ◊ um estorno no montante de 41.486.151$00, debitando-se a conta "OVR" e debitando-se (com sinal negativo) a conta "Cofre Público DO"; outro no montante de 69.824.782$00, debitando-se "OVR" e debitando-se (com sinal negativo) a conta "Vencimentos líquidos"; e ainda o de 24.826.680$00, creditando-se com sinal negativo a conta "OVR" e creditando-se a conta "Vencimentos líquidos", ficando deste modo as três contas saldadas.

A análise que precede ilustra e esclarece a finalidade desta conta, que se destina a reunir registos de lapsos respeitantes a entradas e saídas de fundos do Tesouro, evidenciados numa única conta, e que de outro modo se encontrariam dispersos por um vasto número de contas, pelo que a sua identificação só seria possível através da análise de numerosa documentação.

Ouvida sobre este ponto, 9.3, a Direcção-Geral do Tesouro não fez quaisquer observações.

9.4 – Balanço de tesouraria

Relativamente ao ano de 1997 procedeu-se à análise do "Balanço de Tesouraria em 31 de Dezembro de 1997", constante do Relatório da Conta, Quadro 4.6.1.A.

Através da análise dos valores ali apresentados em confronto com as contas que integram mapa IV-3 B - "Desenvolvimento das entradas e saídas de fundos na Tesouraria do Estado e dos movimentos, em dinheiro, verificados nas contas de operações de tesouraria", verificou-se a existência de saldos de rubricas do balanço que correspondem a um única conta do referido mapa IV-3 B, outros que resultam do somatório dos saldos de diversas contas de natureza idêntica, e outros ainda que embora respeitem a contas de natureza diversa, são também incluídos numa única rubrica.

Nos quadros seguintes pode verificar-se a correspondência entre as rubricas do balanço de tesouraria e as contas do mapa IV-3-B.

ACTIVO

(em milhares de contos)

Balanço de tesouraria em 31.12.97 (Quadro 4.6.1 A)	Montante	Desenvolvimento das contas do Tesouro (Mapa IV-3-B)	Montante
1 – Saldo nas contas do Tesouro	**607 266,5**		
1.1 – No Banco de Portugal	0,0		
1.2 – Caixas e outros bancos	128 555,5	Caixas DGAEC	0,2
		Banco de Portugal como Caixa Geral do Tesouro	0,002
		Contas Recebedoras – DGAEC	15 286,2
		Contas Recebedoras – IVA	1 788,5
		Contas Recebedoras – IR	0,3
		Contas Centralizadoras das Caixas	17 245,3
		Contas Recebedoras das TFP	23 434,2
		Contas Recebedoras do Tesouro – DUC	26 312,7
		Caixa moeda estrangeira – Bancos	12 940,4
		Caixa moeda estrangeira – Postos consulares	633,2
		Caixas - Tesourarias da Fazenda Pública	30 914,5
1.3 – Aplicações	478 711,0	Banco de Portugal -Conta/Aplicações Recursos disponíveis	478 711,0
2 – Fundos utilizados fora do âmbito da CGE	**161,7**		
2.1 – Saldos diversos	161,7	Receitas para Governos Civis	0,46
		Componentes portos – "QCA"	158,15
		Caixa de Previdência Aduaneira	0,03
		Caixa de Previdência do Ministério da Educação	0,57

		Caixa de Previdência das Forças Armadas	0,002
		Instituto do Professorado Oficial Português	0,028

(...)

(...)

2.1 – Saldos diversos		Seguro de Grupo Inter Atlântico	0,023
		Compra e venda de moeda estrangeira - Terceiros	2,4
3 – Utilização de fundos a contabilizar no âmbito da CGE	**3 822,7**		
3.1 – Títulos de anulação pagos nos termos do art.º 12º do DL n.º 19.968, de 29.06.1931	2 235,1	Títulos de anulação pagos nos termos do art.º 12º do DL n º 19 968, de 29 06 1931	2 235,1
3.2 – Outros saldos	1 587,6	Custas em processos das Contribuições e Impostos	507,1
		Depósito de garantia dos recursos naturais	2,5
		Depósito de custas, multas e emolumentos a distribuir nos termos da al. b) do art.º 17º do Dec. Lei 48 405, de 29.05.68	4,0
		Depósito com emolumentos pessoais cobrados nas Direcções e Repartições de Finanças	62,2
		Multas por infracções fiscais – Parte dos funcionários das Contribuições e Impostos	38,7
		Saques de Marinha	151,5
		Alcances	41,4
		Caixas do Tesouro – Valores a regularizar	52,3
		Bancos – Valores a regularizar	21,6
		Bancos no estrangeiro – Outros valores a regularizar	0,011
		Swap – MTN - Produto dos emp. externos/1995	60,4
		Swap – MTN- Produto dos emp. externos/1996	438,94
		Transferência de fundos – Saldos de 1993 a regularizar (TFP)	0,018
		Transferência de fundos – Consulados	173,9
		Encargos bancários	33,1
8 – Ajustamento de saldos (1)	**23 955,6**	**Transferências - Orçamento do Estado**	**23 955,6**
Total do activo	**635 206,5**	**Total**	**635 206,5**

(1) De acordo com as observações ao balanço de Tesouraria este valor corresponde ao dos Documentos Únicos de Cobrança com data valor de 1997, mas entrados na Tesouraria do Estado em 1998, situação contemplada nas Instruções para o lançamento das tabelas de receita a partir de Janeiro de 1997, aprovadas por despacho do Ministro das Finanças de 12.03.97.

PASSIVO

(em milhares de contos)

Balanço de tesouraria em 31.12.97 (Quadro 4.6.1 A)	**Montante**	**Desenvolvimento das contas do Tesouro (Mapa IV-3-B)**	**Montante**
4 – Ordens de pagamento em trânsito e transferências de fundos	**20 637,0**	Cambiais	12 071,2
		Transferências de fundos - Outros valores	8 565,8
5 – Saldos resultantes de operações de tesouraria, sem expressão orçamental	**127 485,4**		
5.1 – Depósitos diversos	23 852,4	Depósitos diversos	23 852,4

(...)

(...)

5.2 – Câmaras Municipais (Receitas para as)	22 906,3	Câmaras Municipais – Contribuição Autárquica	10 717,4
		Câmaras Municipais – Contribuição Predial	62,1
		Câmaras Municipais – Imposto sobre Veículos	567,8
		Câmaras Municipais – Imposto de Turismo	9,5
		Câmaras Municipais – Imposto Mais Valias	456,6
		Câmaras Municipais – Imposto de Sisa	10 525,8
		Câmaras Municipais – Impostos directos	466,7
		Câmaras Municipais – Impostos indirectos	25,3
		Câmaras Municipais – Taxas	6,6
		Câmaras Municipais – Adicional sobre a renda cobrada pelo Estado, relativa à produção de energia eléctrica, nos termos do DL nº 43.335, de 19.11.1960	4,0
5.3 – QCA II	17 556,9	Assembleias distritais	64,5
		IO – Formação da Adm. Pública QCA II	422,2
		IO – Saúde QCA II	1 010,3
		IO – Ciências e Tecnologia QCA II	1 731,0
		IO - Transportes QCA II	3 575,0
		IO – Educação QCA II	3 666,6
		IO – Ambiente QCA II	1 437,5
		IO – Componente portos QCA II	414,6
		IO – Componente Cultura QCA II	512,7
		Pedip – QCA II	1,0
		Componente Juventude QCA II	367,5
		IO – Renovação Urbana QCA II	4 418,5
5.4 – Depósitos de diversas proveniências	15 892,7	Depósitos de diversas proveniências	15 892,7
5.5 – Regiões Autónomas (Receitas para as)	15 743,8	Regiões Autónomas (Receitas para as)	15 743,8
5.6 – Fundo de Coesão	12 364,5	Fundo de Coesão	12 364,5
5.7 – Fundo Social Europeu	10 271,2	FSE – Contribuição da CEE -FSE	5 607,0
		FSE – IO Educação	4 167,5
		FSE – IO Formação da Administração Pública	116,3
		FSE – Sub-programa pescas	380,4
5.8 – Outros saldos	8 897,6	Receitas cobradas através dos Tribunais Tributários de 1ª Instância	3 772,4
		CG de Depósitos em c/com o Tesouro	1 784,9
		INGA – Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola	155,9
		IGSS – Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social – Receitas do Estabelecimento referido no DL nº 365/76, de 15.05	63,6
		INCM – Imprensa Nacional Casa da Moeda	36,1
		CTT – Correios e Telecomunicações de Portugal	9,5
		Fundo de Socorro Social	9,0
		Diversos – Zonas de Turismo	3,9

(...)

(...)

5.8 – Outros saldos	8 897,6	Hospitais	0,12
		Regiões de Turismo	4,6
		Depósitos com o Ultramar	46,1
		Espólios	21,0
		Fundo do Palácio da Independência	1,3
		Depósito de sobras – nº 5 do art. 66 do DL nº 519-A/1/79 de 29.12	10,6
		Multas- Parte pertencentes aos autuantes e denunciantes	235,4
		Depósito do remanescente do abono para falhas	328,1
		Depósito com louvados	68,0
		Cauções de prestamistas	0,05
		Liga dos Combatentes (estampilhas)	0,3
		Comissões aos revendedores de valores selados	17,6
		Cauções de responsáveis	3,6
		Fundo de cauções – c/jóias	2,9
		Garantias de contratos	1,1
		Doação a S. Tomé e Príncipe	61,8
		Doação dos Países Baixos – Cooperativas	105,5
		Produto da doação para o programa de Coope - ração – Luso-Norueguês no sector da saúde	519,2
		Fundos FNUAP - Projecto de Plan. Familiar	3,6
		Produto da doação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados	0,5
		Produto da doação norueguesa para a construção de entrepostos frigoríficos nos Açores	55,0
		FFAPAP/CEE – Programa de viabilização de explo- rações leiteiras da Beira Litoral	50,2
		FFAPAP/CEE – PADAR	0,14
		IFADAP – Verbas do IFOP	24,3
		IC Pesca mobilidade profissional	68,8
		FSE – IC Pesca qualificação profissional	3,2
		Iniciativa Comunitária de Emprego	64,0
		PIC – INTERREG II – T	67,2
		PPDR – CEPPC	21,2
		FCT-IO Ciência e Tecnologia	983,2
		FFAPAP/CEE – Laboratório Central de Qualidade Alimentar	0,002
		FFAPAP/CEE – Amplografia e Sinonímia das variedades da vinha	0,137
		FFAPAP/CEE – Desenvolvimento das estatísticas agrícolas em Portugal-PEAGRI	0,448
		FFAPAP/CEE – Melhoramento Animal e Produção de Carne do Ribatejo e Oeste	11,9
		FFAPAP/CEE – Programa de apoio ao desenvolvi- mento das associações agrícolas	0,002

(...)

(...)

5.8 – Outros saldos	8 897,6	FFAPAP/CEE – Programa de apoio às pequenas e médias empresas industriais	0,627
		FFAPAP/CEE – Programa de investigação agrária	12,5
		FFAPAP/CEE – Rede de Informação de Contabilidades Agrícolas-RICA	0,75
		FFAPAP/CEE – Apoio às organizações de produtores no domínio da pesca	0,16
		FFAPAP/CEE – Programa de melhoria das condições de produção animal e vegetal da Região Entre -Douro-e -Minho	0,471
		FFAPAP/CEE – Beneficiação florestal do Cabeço da Rainha	0,049
		FFAPAP/CEE – Programa de Melhoramento do Sector Vitivinícola do Alentejo	0,0004
		FFAPAP/CEE – Reestruturação do Sector ovino na Região do queijo da Serra da Estrela	0,72
		FFAPAP/CEE – Saneamento Básico do Algarve II	0,86
		FFAPAP/CEE – Serviço de Informação e de Mercados Agrícolas	0,36
		Cofre de Previdência	1,35
		Caixa Geral de Aposentações	0,5
		Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas	0,6
		Caixa de Abono de Família dos Empregados Bancários	0,4
		Caixa Nac. de Seguros e Doenças Profissionais	0,044
		Previdência dos Ferroviários de Portugal	0,0003
		Sindicatos – com quotizações	0,47
		Associação de Solidariedade Social dos Professores	0,017
		Serviços Sociais das Forças Armadas	0,088
		Serv Sociais da Guarda Nacional Republicana	0,013
		Serviços Sociais do Ministério das Finanças	0,072
		Serviços Sociais da Presidência do Conselho de Ministros	0,027
		Serviços de Assistência Médico-Sociais	0,15
		Seguro de Grupo Aliança Seguradora	0,086
		Seguro de Grupo Fidelidade	0,58
		Seguro de Grupo Império	3,0
		Seguro de Grupo Mundial Confiança	0,15
		Seguro de Grupo Vitória	0,029
		Seguro de Adesão Grupo AP Tranquilidade	0,005
		Coop. dos Funcionários Civis do Porto	0,021
		Pensões de Sobrevivência do Ultramar	22,8
		Obra Social do Ministério da Educação	0,075
		Hospital de Egas Moniz – Assistência especial aos funcionários do extinto Min. do Ultramar	0,035

(...)

(...)

5.8 – Outros saldos		Empréstimo do BIRD-3035-PO	212,5
		Outros fundos entrados nas Tesourarias da Fazenda Pública	21,6
6 – Saldos de diversas proveniências susceptíveis de entrar na CGE	**506 809,3**		
6.1 – Outros pagamentos do Tesouro	208 852,8	Outros pagamentos do Tesouro	208 852,8
6.2 – Junta do Crédito Público	72 738,9	Junta do Crédito Público	72 738,9
6.3 – Mais Valias	43 544,2	Mais Valias	43 544,2
6.4 – Operações de regularização da escrita Orçamental	27 881,8	Operações de regularização da escrita Orçamental	27 881,8
6.5 – Swaps (Global Bonds e MTN)	23 794,3	Swaps Global Bonds – Produto empréstimo externo 1996	6 311,1
		Swaps Global Bonds – Produto empréstimo externo 1997	7 343,9
		Swaps MTN – Produto empréstimo externo 1997	993,4
		Swaps MTN – Produto empréstimo externo 1994	1 218,5
		Swaps Global Bonds – Produto empréstimo externo 1994	2 357,7
		Swaps Global Bonds – Produto empréstimo externo 1995	5 569,7
6.6 – Despesa orçamental – período Complementar de 1997	22 690,2	Despesa orçamental – período complementar de 1997	22 690,2
6.7 – Por operações de amoedação	22 627,1	Por operações de amoedação	22 627,1
6.8 –Saldos de liquidação nos termos do art.º 68º da Lei n.º 52/C/96, de 27.12.	14 889,0	Saldos de liquidação nos termos do art.º 68º da Lei n.º 52/C/96, de 27.12.	14 889,0
6.9 – Saldos do Cap.º 60 do OE de 1997	10 547,1	Saldos do Cap.º 60 do OE/1997	10 547,1
6.10 – Fundo de Regularização da Dívida Pública	10 062,7	Fundo de Reg. da Dívida Pública	10 062,7
6.11 – Outros saldos	49 181,2	Execuções fiscais	345,3
		Produto da venda de bens em execução	5 489,3
		Receitas aduaneiras sujeitas a liquidação	1 947,7
		Fundo de Estabilização Aduaneiro (FEA)	174,8
		Valores recebidos por conta de outra Tesouraria da Fazenda Pública	929,6
		Valores recebidos por conta da Direcção-Geral das Alfândegas	847,1
		Junta do Crédito Público (valores diversos)	0,048
		Restituições de receitas aduaneiras	0,3
		Transferências para o Banco de Portugal	430,2
		Receitas do ISP sujeitos a liquidação	0,5
		Depósito de garantia de despesas realizadas pelo Estado a requisição de particulares	62,1
		Fundo para assegurar a realização de despesas referidas no DL nº 74/70, de 02.03	388,8
		Emolumentos dos Serviços das Contribuições e Impostos	83,2

(...)

(...)

6.11 – Outros saldos		Participação emolumentar – Prémios de cobrança	3,9
		Depósito nos termos do art. 17 do contrato com o Banco de Portugal, de 29.06.1931 (notas retiradas de circulação)	42,7
		CNP – Companhia Nacional Petroquímica, SA - Saneamento financeiro	1 082,9
		LISNAVE – GESNAVE - Regularização fiscal	515,2
		Despesas com processos de extinção	0,003
		Contribuição da CEE -FEDER	8 696,8
		Outras transferências comunitárias	2 515,1
		Deslocações CEE – Reembolsos	576,6
		FFAPAP/CEE – Acordo de pré-adesão I	25,6
		FFAPAP/CEE – Acordo de pré-adesão II	0,003
		RICA - Retribuições da CEE	82,9
		Cambiais a regularizar	18,9
		Fundo para obras nos Açores, previsto no DL nº 45.885, de 24.08.1964	45,4
		Missão de monitores na Jugoslávia	260,3
		Acordo entre a República Portuguesa e a República Francesa - Resolução da Assembleia da República n.º 21/85, de 05.07	505,2
		Fundo para equipamento militar	5 263,7
		Reescalonamento da dívida da Rússia	107,4
		Comparticipação internacional - OSCE	16,0
		Acordo Luso - Sueco	65,8
		Conferência de Paz da Jugoslávia	42,5
		Comparticipação do Governo do Luxemburgo - - Fragatas Meko 2000	47,8
		Produto da doação da CEE para a irradiação da peste suína africana em Portugal	38,5
		Comissão das Comunidades Europeias – Recursos Próprios	8 536,1
		Comissão das Comunidades Europeias - FED	26,9
		BAD - Acordo de cooperação	313,8
		Recuperação de Créditos -CEROT	0,05
		DGCI – Recuperação de dívidas	415,1
		MNE – Fundo permanente	41,1
		MNE – Despesas correntes	341,0
		MNE – Remunerações certas e permanentes	11,3
		MNE – Abonos de representação e residência	243,4
		MNE – Missões de serviço público	3,0
		MNE – Movimento diplomático e administrativo	14,2
		MNE – Outras despesas no estrangeiro	0,0006
		MNE – Contribuições e quotizações para organismos internacionais	32,4
		MNE – Visitas de Estado e equiparadas	27,9

(...)

(...)

6.11 – Outros saldos		MNE – Acções diplomáticas extraordinárias	1,8
		Vencimentos líquidos	107,8
		Cofre público – DO	33,4
		Grandes transferências	0,13
		Recuperação de créditos adquiridos pela DGT à Segurança Social	2 002,7
		Instituto de Gestão do Crédito Público	616,5
		Instituto de Cooperação Portuguesa/Fundo para a Cooperação Económica	3 996,6
		Saldos de regularização de situações do passado/1994	234,3
		Assistência na tuberculose aos funcionários e seus familiares	52,0
		Outros valores a regularizar	85,4
		Saldos transferidos – Consulados a regularizar	13,4
		Operações a liquidar	16,7
		Restituições de receita ao abrigo do DL nº 113/95, de 23.03. – DGT	7,6
		Conta especial para liquidação e encerramento de contas de Ots sem movimento	515,1
		Diferenças de câmbio	836,7
		Juros de depósitos bancários	0,9
		Custos administrativos	0,1
		TEI – Compensações financeiras	1,8
		Arredondamentos	0,0002
7 – Produto dos empréstimos utilizados na cobertura das necessidades brutas de financiamento	**-19 725,2**	**Produto dos empréstimos internos – período complementar de 1997**	**-19 725,2**
Total do passivo	**635 206,5**	**Total**	**635 206,5**

Da análise ao balanço de tesouraria em conjugação com as contas do Tesouro correspondentes, há que referir em primeiro lugar, no respeitante ao Passivo, que, tal como se encontra estruturado, se apresenta de duvidosa utilidade.

Com efeito, não se compreende em que releva saber-se que o somatório dos saldos passivos de dezenas de contas do Tesouro agrupadas em "Saldos de diversas proveniências susceptíveis de entrar na Conta Geral do Estado", isto é, que poderão, ou não, ter expressão orçamental, é de 506.809,3 milhões de contos, quando se desconhece em absoluto como se distribuirá aquela verba entre operações orçamentais e operações de tesouraria.

A este respeito é de notar que desde há muitos anos a estrutura do balanço de tesouraria se apresenta praticamente inalterada, enquanto o sistema de contabilidade do Tesouro sofreu importantes modificações, em particular a partir de 1994, o que, naturalmente, originou desajustamentos, sem que se tenha sido reponderada, entre as Direcções-Gerais do Orçamento e do Tesouro, a forma de estruturar o balanço.

Por outro lado, no respeitante às contas cujos saldos se encontram incluídos em "Saldos resultantes de operações efectuadas pelo Tesouro sem expressão orçamental", considera-se incorrecto que neste agrupamento se integrem os saldos das contas "Depósitos diversos" e "Depósitos de diversas proveniências".

Relativamente à primeira, cujos movimentos o Tribunal analisou por várias vezes nos últimos Pareceres emitidos, verificou-se que, com alguma frequência, são ali contabilizadas operações que posteriormente virão a ter expressão na Conta Geral do Estado, pese embora os montantes mais elevados respeitassem às mais valias obtidas na colocação de dívida pública, contabilizadas desde 1996 numa conta específica, matéria a que se voltará adiante. No respeitante a "Depósitos de diversas proveniências", embora, em abstracto, as operações processadas por esta conta não devessem ter expressão na execução orçamental, também esta conta foi objecto de análise nos Pareceres do Tribunal, tendo-se constatado que, na prática, devido a erros de escrituração, são ali contabilizadas verbas arrecadadas, designadamente, no âmbito de execuções fiscais, e que constituem receita do Estado. Uma vez que a Direcção-Geral do Orçamento está a par deste facto, não é aceitável a inclusão desta conta no referido agrupamento.

A conta "Mais valias", acima referida, merece especial destaque, face ao elevado montante do saldo que apresentava em 31.12.97, 43.544 milhões de contos, que, devendo ter sido levado a receita do Estado, permaneceu indevidamente depositado em operações de tesouraria, procedimento que, como foi repetidamente salientado pelo Tribunal, viola os art.^{os} 5.º, 24.º e 26.º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, distorcendo o valor efectivo dos défices orçamentais.

Refira-se, finalmente, a impossibilidade de uma análise do balanço de tesouraria tão aprofundada quanto se desejaria, face à relutância da Direcção-Geral do Tesouro em informar este Tribunal sobre o âmbito e a forma de movimentação das contas do Tesouro, apesar de repetidamente instada a prestar informação cabal sobre esta matéria.

Ouvida sobre esta matéria a Direcção-Geral do Orçamento fez as seguintes considerações:

> *"1) Quanto à forma como o balanço se encontra estruturado, é nosso entendimento que mais vale apresentar algum desdobramento por contas do que apresentá-lo agregado por classes, não nos parecendo, também, que as alterações efectuadas no sistema de contabilidade do Tesouro, conforme é dito pelo Tribunal de Contas, tenham tido implicações ao nível das contas de operações de tesouraria. Todavia, esta Direcção-Geral não deixa de ser sensível às observações feitas quanto à natureza de alguns desses saldos.*
>
> *Assim, manifestamos desde já a nossa disponibilidade para em conjunto com o Tribunal e com a Direcção-Geral do Tesouro, estudar uma outra estrutura para o balanço de tesouraria do Estado*

2) A questão das "Mais valias" e o elevado montante do saldo em 31/12/97, que se cifrou em cerca de 43,5 milhões de contos, não merece desta Direcção-Geral quaisquer comentários, entendendo-se que da observação/recomendação deve ser dado, eventualmente, conhecimento ao Governo".

Considerando que o sistema de contabilidade do Tesouro foi alterado quer ao nível do plano de contas, quer do seu âmbito e regras de movimentação, não se compreende a afirmação da DGO a este respeito.

Considera-se positivo que a DGO, acolhendo as observações do Tribunal quanto a alguns dos saldos que integram o balanço de tesouraria, manifeste a sua disponibilidade para estudar uma nova estrutura do balanço de tesouraria, em colaboração com a Direcção-Geral do Tesouro e os Serviços de Apoio do Tribunal, que, como já afirmou, por mais de uma vez, em relação a outras matérias, considera que a colaboração entre os seus Serviços de Apoio e as entidades a quem as recomendações formuladas são dirigidas, designadamente em sede de Parecer sobre a Conta Geral do Estado, poderá revestir grande interesse para a resolução dos problemas suscitados.

No respeitante à não inscrição em receita do Estado do saldo das mais valias obtidas pelo Estado, é de registar a ausência de qualquer justificação de carácter técnico/financeiro para a permanência de tais verbas na referida conta de operações de tesouraria.

Ouvida também sobre esta matéria, a Direcção-Geral do Tesouro fez as seguintes observações:

"1. O agrupamento de contas designado por "Saldos de diversas proveniências susceptíveis de entrar na Conta Geral do Estado", foi criado pela DGO tendo sido já apresentado em anos anteriores. O Balanço de Tesouraria à data de 31 de Dezembro de 1997, elaborado pela Direcção-Geral do Tesouro e enviado à DGO aquando do encerramento da CGE/97, do qual se anexa cópia, tem uma estrutura diferente da apresentada por aquela Direcção-Geral. Neste sentido, parece-nos de recomendar que, já em relação à Conta Geral do Estado de 1998, seja publicado o Balanço de Tesouraria elaborado pela Direcção-Geral do Tesouro.

2. Relativamente à conta de Operações de Tesouraria "Mais Valias" referimos que a mesma é gerida pela DGO, sendo esta Direcção-Geral que indica anualmente o valor a "puxar" para Receita do Estado.

(...)"

Analisado o Balanço de Tesouraria em 31.12.97 elaborado pela Direcção-Geral do Tesouro, considera-se que, efectivamente, este apresenta melhorias significativas relativamente ao que consta da CGE/97, quer em termos de estrutura quer no tocante à discriminação/agrupamento das contas, pelo que se indagará junto da Direcção-Geral do Orçamento dos motivos de não ter sido tomado em consideração quando da elaboração da Conta.

A DGT refere-se ainda à observação sobre a relutância daquela Direcção-Geral em prestar esclarecimentos sobre o âmbito e a forma de movimentação das contas do Tesouro, afirmando que:

> *"3....a Direcção-Geral do Tesouro sempre prestou esclarecimentos sobre qualquer conta de Operações de Tesouraria, tanto ao nível da sua forma de movimentação como sobre o motivo da sua abertura".*

Por sua vez, em parecer do Subdirector-Geral responsável por esta área, exarado na informação/resposta da DGT afirma-se que "... parece algo exagerada" a referência feita sobre esta questão, prosseguindo:

> *"Aquela afirmação refere-se certamente à inexistência de uma listagem de toda as contas contendo as respectivas condições de movimentação, titularidade e âmbito, que tendo sido solicitada pelo TC ainda não foi obviamente enviada.*
>
> *Contudo o trabalho de sistematização e compilação desta informação já está a ser preparado logo que possível será enviado ao TC.*
>
> (...)"

Quanto a este parecer, destaca-se a afirmação de que a informação solicitada pelo Tribunal, sobre o âmbito e movimentação das contas do Tesouro, *"ainda não foi, obviamente, enviada"*.

Com efeito, a referida informação foi solicitada à DGT em Julho do ano transacto, juntamente com um conjunto de outras questões relativas ao sistema de contabilidade do Tesouro. Na sua resposta, a DGT ignorou a questão em causa, não tendo apresentando justificação para tal omissão, nem feito referência a qualquer "trabalho de sistematização e compilação" da informação solicitada. Nestas circunstâncias, em Outubro do mesmo ano, foi solicitada informação cabal sobre as questões colocadas, verificando-se, todavia, que a resposta da DGT se manteve omissa quanto a esta questão.

Considera-se, portanto, surpreendente, e incompreensível, que, decorrido cerca de um ano, a DGT, através do referido parecer do seu SubDirector-Geral venha, agora, afirmar que a informação solicitada pelo Tribunal *"ainda não foi, obviamente, enviada*", afirmando *"estar já a ser preparado o trabalho de sistematização e compilação desta informação"*, ao qual a

DGT nunca fizera qualquer referência quando chamada a prestar esclarecimentos sobre esta matéria.

X – OPERAÇÕES DE ENCERRAMENTO DA CONTA E RESULTADOS DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

10.1 –Encerramento da Conta

10.1.1 - Operações de encerramento

As operações de encerramento da Conta de 1997 cingiram-se, como em anos anteriores, às chamadas "operações de fim de ano", as quais se passam a analisar.

a) Retroacção de reposições escrituradas na tabela da DGT

As operações de fim de ano não se encontram discriminadas na Conta Geral do Estado, tendo sido registadas na tabela da Direcção-Geral do Tesouro (DGT), recebida pelos Serviços do Tribunal.

Nestas operações inclui-se a retroacção de reposições, isto é, de reposições inicialmente registadas como não abatidas nos pagamentos, que constituiriam receita do OE/98, e que são contabilizadas (antecipadas) como reposições abatidas do OE/97, diminuindo a despesa deste ano.

A retroacção dessas reposições foi autorizada por despachos do Director-Geral do Orçamento, de 7/9/98 e 23/9/98, com fundamento legal no n.º 3 do art.º 6º do Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto[1]. As informações dos Serviços Gerais da Conta sobre as quais recaíram esses despachos e o relatório do Ministério das Finanças que acompanha a Conta, referem genericamente a finalidade da retroacção dessas reposições:

> *"Regularizar excessos que se verificavam nos pagamentos (fundos saídos) em relação às respectivas autorizações, evitando-se, assim, que na Conta Geral do Estado surjam em determinadas situações, autorizações inferiores aos pagamentos;*
>
> *Regularizar excessos que existiam nas autorizações expedidas relativamente às dotações orçamentais por se ter contado de antemão com as disponibilidades provenientes das reposições para efectuar outros pagamentos;*
>
> *Fazer corresponder os pagamentos efectuados das dotações com contrapartida em receita às despesas realizadas, de forma a poder estabelecer-se perfeita concordância entre a despesa e a receita arrecadada".*

[1] Que estabelece a regra da contabilização das reposições em conta do ano em que forem efectuadas, com excepção da sua retroacção ao ano da realização da despesa "quando indispensável ao acerto das respectivas autorizações e pagamentos", mediante despacho do director-geral do Orçamento.

De acordo com esses despachos, foram retrotraídas reposições que ascenderam a 1.058.707.863$00, importância que foi escriturada como "entrada" em "Reposições abatidas nos pagamentos", reportada à data de 31/12/97, por contrapartida da "saída" da conta de operações de tesouraria "Operações de regularização de escrita orçamental", correspondendo ao movimento inverso na contabilidade do ano de 1998, de abatimento na receita orçamental de "reposições não abatidas nos pagamentos" e "entrada" na referida conta de operações de tesouraria.

As referidas reposições dizem respeito aos seguintes Ministérios:

Ministérios	Reposições retrotraídas	
	Em valor	Em %
Encargos Gerais da Nação	34 071 672$00	3,2
Defesa Nacional	-$-	-
Negócios Estrangeiros	28 878 390$00	2,7
Finanças	14 888 861$00	1,4
Administração Interna	-$-	-
Equipam. Planeamento e Administração do Território	195 326 809$00	18,4
Justiça	-$-	-
Economia	987 149$00	0,1
Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	119 171 841$00	11,3
Educação	68 012 767$00	6,4
Saúde	358 029$00	0,0
Qualificação e Emprego	-$-	-
Solidariedade e Segurança Social	-$-	-
Ambiente	596 981 682$00	56,4
Cultura	30 663$00	0,0
Ciência e Tecnologia	-$-	-
Total	**1 058 707 863$00**	**100,0**

Em relação ao ano anterior, o montante das reposições retrotraídas diminuiu 428.635 contos (-28,8%), mas manteve um valor que pode ser considerado elevado[2].

Relativamente ao peso de cada Ministério em termos de reposições retrotraídas, verifica-se que o Ministério do Ambiente apresenta o maior valor, 596.982 contos (56,4%), seguindo-se-lhe os Ministérios do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, 195.327 contos (18,4%) e da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, 119.172 contos (11,3%), representando os restantes 147.227 contos (13,9%).

A quase totalidade das verbas retroagidas refere-se a reposições efectuadas por serviços com autonomia administrativa ou também financeira, resultante da reposição dos saldos de verbas transferidas para esses serviços e não utilizadas[3].

[2] Nos anos anteriores, foi de, respectivamente, 151 milhares de contos (1990), 1.455 milhares de contos (1991), 722 milhares de contos (1992), 106 milhares de contos (1993), 1.193 milhares de contos (1994), 1.171 milhares de contos (1995) e 1.487 milhares de contos (1996).

Na retroacção de saldos repostos, assume especial relevância a reposição, por organismos com autonomia apenas administrativa, dos saldos de dotações do Cap.º 50 – "Investimentos do Plano" de alíneas com a classificação económica "compensação em receita-CEE", que totalizaram 967.909 contos, isto é, 91,4% das reposições retrotraídas.

No quadro seguinte, em resultado da análise pelos Serviços do Tribunal das guias de reposição remetidas pelas Delegações da DGO, identificam-se os montantes correspondentes às diferentes situações relativas às reposições retrotraídas:

(em contos)

Ministérios	Autorizações que excederam as dotações	Despesa com contrapartida em receita		Outras situações	Total
		Capº 50, al. Z), V) e U)	Sudiv. 99 e Capº 80		
Encargos Gerais da Nação	-	15 936	18 136	-	34 072
Defesa Nacional	-	-	-	-	-
Negócios Estrangeiros	-	10 491	-	18 387	28 878
Finanças	-	-	-	14 889	14 889
Administração Interna	-	-	-	-	-
Eq. Planeamento e Administr. do Território	-	185 221	-	10 106	195 327
Justiça	-	-	-	-	-
Economia	-	987	-	-	987
Agricultura, do Desenv. Rural e das Pescas	-	119 172	-	-	119 172
Educação	3 893	38 732	2 443	22 944	68 012
Saúde	-	358	-	-	358
Qualificação e Emprego	-	-	-	-	-
Solidariedade e Segurança Social	-	-	-	-	-
Ambiente	-	596 982	-	-	596 982
Cultura	-	31	-	-	31
Ciência e Tecnologia	-	-	-	-	-
Total	**3 893**	**967 910**	**20 579**	**66 326**	**1 058 708**
Estrutura	**0,4%**	**91,4%**	**1,9%**	**6,3%**	**100%**

a.1) Retroacções relativas a autorizações que excederam as dotações orçamentais

Como se observa no quadro, relativamente ao Ministério da Educação, se a DGO não tivesse procedido à retroacção das correspondentes reposições, os valores autorizados pela respectiva Delegação teriam excedido o montante orçamentado. Tal situação constitui 0,4% do total das reposições retrotraídas e diz respeito às seguintes dotações:

[3] A reposição dos saldos não utilizados das verbas orçamentais deverá ser realizada até 14 de Fevereiro do ano económico seguinte (cfr. art.ºs 3.º e 25.º do Decreto com força de lei nº 18 381, de 24/5/1930 - data actualizada nos termos do DL n.º 25 299 e Decreto n.º 25 538, e o n.º 9 do art.º 4.º do DL n.º 459/82, de 26 de Novembro, com as excepções previstas no art.º 12.º do DL n.º 66/97, de 1 de Abril - decreto de execução orçamental para 1997).

Autorizações de despesa que excederam as respectivas dotações

Cl. Orgânica			Designação		Total da reposição retroagida	Importância retroagida que excedia a dotação
Cap	Div	Subdiv.				
01	01	01	Gabinete do Ministro da Educação	SS		
			04.01.03 A - "Transferências Correntes – Adm. Públicas – Serviços Autónomos - Diversos" *(a)*		3 870 000$00	3 856 000$00
02	03	01	Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário			
			01.01.06B - "Pessoal em qualquer outra situação – Pessoal diverso" *(b)*	SA	165 600$00	37 130$00
			Total		**4 035 600$00**	**3 893 130$00**

SS – Serviços simples
SA - Serviços com autonomia

(a) Reposição efectuada pelo Instituto de Inovação Educacional.
(b) Reposição efectuada pela Escola Secundária Romeu Correia (Feijó), totalizando a guia de reposição, integralmente retroagida, 22.966.799$00, referente a várias rubricas.

As reposições foram efectuadas em 8 e 13 de Janeiro de 1998, ainda durante o período complementar para a realização da despesa.

a.2) Retroacções relativas a despesas com contrapartida em receita

Conforme se assinalou anteriormente, do total de reposições retroagidas, 967.909 contos (91,4%), referem-se à retroacção dos saldos das dotações do Cap.º 50 – "Investimentos do Plano", de alíneas com a classificação económica *Z, V e U,* respectivamente, "Com compensação receita - CEE", "Com compensação receita - CEE - Outras" e "Com compensação receita - CEE - FSE". Estas dotações estão sujeitas a duplo cabimento, sendo a contrapartida da despesa constituída por verbas de fundos comunitários, a converter em receita orçamental[4].

Desse valor retroagido, 596.981 contos (61,7%), respeitam aos Serviços dependentes do Ministério do Ambiente; 185.221 contos (19,1%) aos do Ministério do Equipamento, Planeamento e Administração do Território; 119.172 contos (12,3%) aos do Ministério da

[4] Nos termos da Circular da DGO n.º 1247-A (Instruções sobre o controlo da execução do Orçamento do Estado para 1997): "As dotações inscritas no Capº 50 sob rubricas de "compensação em receita subordinadas às alíneas U, V e Z só poderão ser disponibilizadas após ter sido confirmada pela DGT a efectiva entrada da receita". Estas classificações económicas são utilizadas nos orçamentos dos serviços que têm apenas autonomia administrativa, integrados no Orçamento do Estado, para distinguir nas dotações dos respectivos programas do Cap.º 50, a comparticipação comunitária da comparticipação nacional (esta classificada através da alínea Y).

Para a disponibilização destas verbas, a Delegação da DGO oficia à DGT, para que proceda à cativação da verba (entrada na conta de operações de tesouraria "Verbas Cativas para o OE/97", para posterior entrada em receita orçamental, por saída dessa conta), procedendo à autorização após a confirmação pela DGT.

Agricultura, Desenvolvimento Rural e das Pescas, representando os restantes 66.535 contos (6,9%).

A situação é idêntica à analisada nos dois últimos Pareceres. Assim, e atendendo às informações então prestadas pelos Serviços da DGO (14ª Delegação), durante a preparação do Parecer sobre a CGE/95, a retroacção visa equiparar o valor das verbas comunitárias que passam a constituir receita orçamental de 1997 à sua utilização pelos serviços utilizadores, através da correcção da despesa orçamental relativa a essas alíneas *Z, V* e *U* aos valores efectivamente pagos e da contabilização da correspondente receita orçamental nesses mesmos montantes.

Ainda no que respeita ao acerto de despesas com contrapartida em receita, no quadro referenciado verifica-se que 20.580 contos (isto é, 1,9% das reposições retrotraídas) se reportam à retroacção de reposições relativas a despesas com contrapartida em receitas próprias.

Deste valor, 18.136 contos (88,1%), respeitam à retroacção da reposição efectuada pela Direcção-Geral do Tribunal de Contas referentes ao Cap.º 80 - "Contas de Ordem", respeitante à "regularização do saldo de Contas de Ordem de 1997". A parte restante dessas reposições, no valor de 2.444 contos (11,9%) refere-se à reposição de verbas de vários Serviços do Ministério da Educação, com autonomia apenas administrativa, inscritas na correspondente subdivisão 99 - "Despesas com compensação em receita - com transição de saldos".

a.3) Retroacção de outras reposições

Relativamente ao valor residual referenciado no quadro em "outras situações", totalizando 66.326 contos (6,3% das retroacções), referem-se à reposição de saldos de vários serviços, não incluídos no Cap.º 50 – "Investimentos do Plano" nem provenientes de receitas próprias. Por serviços, essas reposições respeitam ao Instituto da Cooperação Portuguesa, 18.387 contos (Ministério dos Negócios Estrangeiros), à ADSE, 14.889 contos (Ministério das Finanças) e a vários serviços integrados no Ministério do Equipamento, Planeamento e da Administração do Território, em relação aos quais se têm verificado retroacções de reposições ao longo dos anos, de valores pouco significativos, e que totalizam 10.106 contos em 1997. Relativamente à verba do Ministério da Educação, trata-se fundamentalmente da já referida reposição efectuada pela Escola Secundária Romeu Correia.

b) Transferência de saldos de receitas consignadas

À semelhança das restantes operações de encerramento da CGE de 1997, os movimentos relativos à transferência de saldos de receitas consignadas foram apurados pela DGO e remetidos à DGT para que esta os registasse na respectiva tabela (na parte relativa às receitas orçamentais) e na contabilidade do Tesouro (para a totalidade da movimentação, sendo que a

parte relativa às receitas orçamentais foi incluída na receita escritural afecta à área do Cofre do Tesouro).

Os saldos apurados no termo da execução orçamental relativos a receitas consignadas não utilizadas pelas entidades às quais se encontravam afectas foram transferidos para a conta de terceiros designada por "Operações de Regularização de Escrita Orçamental" (OREO); estes movimentos são justificados pela DGO para assegurar a futura utilização daqueles saldos, na posse do Tesouro, pelos organismos com e sem autonomia financeira, sujeitos ou não ao regime de "Contas de Ordem", aos quais estejam consignados.

Descreve-se de seguida o ciclo evolutivo das receitas consignadas na Receita Orçamental (RO) de 1997:

- As receitas consignadas por utilizar que, por operações de encerramento da CGE anterior, tinham sido transferidas da RO de 1996 para a conta de OREO, foram desta conta transferidas para a RO de 1997 inscrita na tabela da DGT de acordo com a seguinte discriminação :
  - outras receitas de capital relativas a saldos da gerência anterior na posse do Tesouro por receitas consignadas a serviços sem autonomia financeira (SSAF) no valor de 7.248.805.158$90 (mais 8,2% do que no ano anterior);
  - receitas correntes e de capital relativas a saldos da gerência anterior na posse do Tesouro por receitas consignadas ao Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) no valor de 1.143.352.678$80 (mais 7,9% do que no ano anterior);
  - contas de ordem relativas a saldos da gerência anterior na posse do Tesouro por receitas consignadas a serviços com autonomia financeira (SCAF) no valor de 12.413.036.739$50 (mais 4,9% do que no ano anterior).

- Em 1997, a cobrança de receitas consignadas continuou a ser registada nas tabelas das áreas relativas aos serviços que arrecadaram essas receitas.

- Através de operações de encerramento da CGE de 1997 foram transferidos 28,8 milhões de contos para a conta de OREO, provenientes do abate à RO inscrita na tabela da DGT :
  - de receitas correntes e de capital consignadas a SSAF, no valor de 15.011.217.295$00 (que registaram um crescimento de 78,9% apesar das receitas consignadas ao FRDP terem permanecido na RO de 1997; destas deduções são de destacar a de 2,2 milhões de contos ao IVA, a de 4,8 milhões a taxas diversas e a de 3,2 milhões a transferências correntes e de capital consignadas à segurança social;
  - de contas de ordem por receitas consignadas a SCAF, no valor de 13.760.573.711$50 (mais 10,9% do que os saldos transitados de 1996 para 1997), destacando-se os saldos do Fundo de Turismo (no valor de 2,3 milhões de contos) e do Instituto Nacional de Emergência Médica (8,1 milhões).

As operações descritas no ponto três continuam sujeitas a crítica pela forma como se processaram, uma vez que não constituindo rectificações de quantias indevidamente escrituradas (estornos), o abate de receitas efectivamente cobradas contraria a Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (LEOE).

Estas "operações de regularização" foram exclusivamente registadas na tabela da DGT e mereceram da DGO tratamento e relevação específicos no ponto 4.4.2 do Relatório da CGE e nos quadros 4.4.2.B a 4.4.2.D, continuando esta Direcção-Geral a considerar ser essa a forma de levar em consideração as recomendação efectuadas pelo Tribunal de Contas.

No entanto, e como o Tribunal já referiu em anteriores Pareceres, a DGO não eliminou nem corrigiu o procedimento criticado, mas apenas o explicitou e evidenciou os efeitos da sua execução, dando-lhes maior transparência.

A transferência dos saldos continua a não se restringir às receitas consignadas a organismos sujeitos ao regime de "Contas de Ordem", como prevê o nº 6 do artº 4º do Decreto-Lei nº 459/82, de 26 de Novembro; na CGE de 1997, apenas 47,8% dos 28,8 milhões de contos transferidos para OREO foram provenientes do capítulo de "Contas de Ordem", tendo as restantes importâncias sido transferidas das receitas consignadas a SSAF que foram previamente escrituradas como receitas do Estado.

Solicitada a pronunciar-se sobre o presente texto do Parecer, a DGO informou que:

> *"Conforme já comentado em Anteprojectos de Parecer a Contas do Estado de anos anteriores, não entendemos o porquê do tratamento diferenciado que o Tribunal pretende dar aos organismos sujeitos aos regime de "Contas de ordem" e aos dos organismos dotados apenas de autonomia administrativa, quando a consignação da receita e a permissão para utilização dos saldos está prevista na lei, em ambos os casos".*

Quanto a esta questão, o Tribunal esclarece não pretender dar qualquer tratamento diferenciado entre os referidos organismos, uma vez que critica as transferências dos saldos por serem contrárias ao disposto na LEOE e não pela natureza dos organismos aos quais as receitas transferidas se encontrem afectas; os dados apresentados destinam-se a quantificar a distribuição dos saldos e a evidenciar o progressivo crescimento dos saldos de receitas consignadas devido a "outra razão especial" (que não a autonomia financeira) referida no nº 2 do artigo 6º da Lei nº 6/91 de 20 de Fevereiro; note-se que, no Relatório da CGE, a DGO também distinguiu as transferências dos saldos afectos a organismos sem autonomia financeira dos afectos a organismos sujeitos ao regime de "contas de ordem".

Por outro lado, o crescimento destes saldos em 1997 (38,3%) foi muito superior ao do ano anterior, com especial incidência para a evolução registada nas receitas consignadas a SSAF (78,9%); o sistemático crescimento dos saldos de receitas consignadas revela uma progressiva incapacidade dos serviços beneficiários em utilizar os fundos que lhes foram atribuídos e põe em causa o critério de atribuição (por demasiado extensivo), não devendo ser esquecido que a

não permanência destes saldos na Receita Orçamental implica aumento do défice orçamental e das necessidades de financiamento do mesmo (supridas pelo recurso a dívida pública).

A redução da RO para salvaguarda de saldos a favor dos serviços aos quais estejam consignados é ainda menos admissível se os saldos resultarem da não utilização de receitas próprias desses serviços na cobertura das respectivas despesas, por prévia afectação de transferências do orçamento do Estado a essa finalidade.

c) Registo das necessidades de financiamento

A última operação de encerramento da CGE consiste normalmente em transferir o valor das necessidades de financiamento calculado pela DGO (diferencial entre despesa orçamental e receita orçamental efectiva), de contas de terceiros relativas a empréstimos contraídos pelo Estado para receita não efectiva (passivos financeiros).

A movimentação relativa ao período complementar de 1997 fez as necessidades de financiamento (4.502.288.941.377$10) excederem os saldos disponíveis de dívida pública em 19.725.214.685$10, tornando necessário antecipar o registo desta importância em passivos financeiros (como resultante de empréstimos internos afectos a 1997), quando a mesma só deu entrada na tesouraria do Estado em 1998; esta antecipação não evitou um saldo activo no montante e para as contas referidas, após o encerramento da Conta Geral do Estado (CGE) e da Contabilidade do Tesouro (CT) de 1997.

Para além da referida operação, a movimentação de fundos registada nas contas destinadas ao registo de dívida pública permitiu concluir que 96,8% dos 4.629 milhões de contos disponíveis foram afectos às necessidades de financiamento orçamental como provenientes do produto:

- de empréstimos externos contraídos em 1997 (643,9 milhões de contos);
- de empréstimos internos autorizados em 1996 mas só emitidos em 1997 (17,5 milhões);
- de empréstimos internos contraídos em 1997 (1.306,2 milhões);
- da emissão de bilhetes do Tesouro em 1997 (2.256,1 milhões);
- da venda de certificados de aforro em 1997 (278,6 milhões).

d) Outras operações de encerramento da CGE

Para além das operações de encerramento previamente analisadas, a DGO solicitou ainda à DGT o lançamento nas receitas orçamentais da respectiva tabela, de diversas importâncias provenientes de contas incluídas na classe de terceiros da contabilidade do Tesouro; estes movimentos encontram-se descritos na análise efectuada à área da DGT relativamente ao circuito da Receita Escritural.

10.1.2 – Apuramento dos saldos de encerramento

a) Em documentos (receitas por cobrar)

O saldo de encerramento resultante da movimentação documental que transita para o ano seguinte é constituído pelo valor das receitas liquidadas em 1997 ou em anos anteriores que não foram cobradas nem anuladas até ao final desse ano; na CGE, este saldo não expressa, como deveria, o valor dos créditos detidos pelo Estado sobre terceiros no respeitante a receitas orçamentais, porque:

- a generalização do mero registo das cobranças (como receitas eventuais) elimina a explicitação da maioria das dívidas, uma vez que as respectivas liquidações não são registadas na CGE;
- a maior parte das receitas virtuais (que ainda subsistem) tem sido anulada ou permanece por cobrar indefinidamente, assimilando estas receitas a créditos de cobrança muito duvidosa;
- apesar das recomendações feitas pelo Tribunal em anteriores Pareceres, os valores das receitas por cobrar registados na CGE continuaram a apresentar divergências face aos saldos registados nas tabelas, voltando estas últimas a apresentar saldos de abertura do ano com divergências face aos de encerramento do ano anterior, devido a alterações efectuadas depois de encerrada a CGE no âmbito da qual essas alterações deveriam ter lugar.

Sobre esta matéria, a DGO revela não vislumbrar qualquer fundamento para o conteúdo da primeira das razões previamente referidas porque, tratando o presente texto das operações de encerramento da Conta,

> *" o registo destas cobranças como receitas eventuais, em nosso entender, não tem rigorosamente nada a ver com as dívidas ao Estado (receitas por cobrar)".*

O Tribunal esclarece que não se referia às operações de encerramento mas ao saldo de encerramento das receitas por cobrar e reitera que a principal razão para este saldo não expressar, como deveria, o valor dos créditos detidos pelo Estado sobre terceiros, no respeitante a receitas orçamentais, é a generalização do mero registo das cobranças (como receitas eventuais) porque, devido a esse procedimento, se excluem da CGE, as respectivas liquidações.

No quadro seguinte procede-se à classificação económica (por capítulos) das receitas por cobrar em 31 de Dezembro de 1996 e de 1997, de acordo com os valores das tabelas que foram apurados pelos serviços do Tribunal.

DESIGNAÇÃO	Em 31 de Dezembro de 1996		Em 31 de Dezembro de 1997		Variação 96/97 (%)
	Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)	
RECEITAS CORRENTES	**497.820.735.059,70**	**99,28**	**477.226.037.580,20**	**99,21**	**-4,14**
IMPOSTOS DIRECTOS	52.933.142.885,90	10,56	49.518.918.463,60	10,29	-6,45
IMPOSTOS INDIRECTOS	351.207.566.283,50	70,04	342.499.397.803,00	71,20	-2,48
TAXAS, MULTAS E OUTRAS PENALIDADES	93.152.249.516,00	18,58	84.756.475.129,30	17,62	-9,01
RENDIMENTOS DA PROPRIEDADE	453.277.009,00	0,09	379.684.994,00	0,08	-16,24
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	13.185.760,20	0,00	13.062.260,20	0,00	-0,94
VENDA DE BENS E SERVIÇOS CORRENTES	61.313.605,10	0,01	58.498.930,10	0,01	-4,59
RECEITAS DE CAPITAL	**48.925.288,40**	**0,01**	**42.627.667,90**	**0,01**	**-12,87**
VENDA DE BENS DE INVESTIMENTO	487.500,00	0,00	487.500,00	0,00	0,00
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	43.774.967,90	0,01	39.969.162,90	0,01	-8,69
ACTIVOS FINANCEIROS	4.662.820,50	0,00	2.171.005,00	0,00	-53,44
RECURSOS PRÓPRIOS COMUNITÁRIOS	**1.927.973.646,00**	**0,38**	**2.549.820.490,00**	**0,53**	**32,25**
REPOSIÇÕES	**165.261.711,20**	**0,03**	**136.951.003,50**	**0,03**	**-17,13**
CONTAS DE ORDEM	**1.481.939.358,50**	**0,30**	**1.065.804.652,00**	**0,22**	**-28,08**
Total	**501.444.835.063,80**	**100,00**	**481.021.241.393,60**	**100,00**	**-4,07**

b) Em disponibilidades (nas caixas e nas contas bancárias do Tesouro) e em aplicações

O saldo de encerramento respeitante à movimentação de disponibilidades nas caixas e nas contas bancárias do Tesouro e às aplicações efectuadas no Banco de Portugal foi de 607.266.509.303$80 de acordo com os valores registados na CGE; a referida movimentação foi registada na primeira classe da contabilidade do Tesouro (CT) como resultado de operações orçamentais (por contrapartida de lançamentos em contas de receitas e despesas) e não orçamentais (por contrapartida de lançamentos em contas de terceiros) e ainda dos fluxos de fundos verificados entre contas de disponibilidades (caixas e contas bancárias do Tesouro) e entre estas e as contas de aplicações.

Através do recurso à contabilidade do Tesouro foi possível confirmar a consistência do referido saldo de encerramento (entre CGE e CT) e ainda obter a desagregação do mesmo como resultante dos saldos transitados do ano anterior e da movimentação de fundos verificada na tesouraria do Estado durante 1997, a qual se apresenta no quadro seguinte:

DESIGNAÇÃO	SALDO INICIAL		MOVIMENTO DE 1997		SALDO FINAL	
	DÉBITO	CRÉDITO	DÉBITO	CRÉDITO	DÉBITO	CRÉDITO
DISPONIBILIDADES E APLICAÇÕES	**598.627.653.537,30**		**33.275.432.327.709,90**	**33.266.793.471.943,40**	**607.266.509.303,80**	
CAIXAS	**225.000,00**		**3.131.184.573.305,70**	**3.131.184.573.305,70**	**225.000,00**	
CAIXAS DGA	225.000,00		1.052.814.343.591,80	1.052.814.343.591,80	225.000,00	
CAIXA IVA			1.586.728.811.815,00	1.586.728.811.815,00		
CAIXA DGT - IR (*)			491.641.417.898,90	491.641.417.898,90		
DEPÓSITOS NO PAÍS	**74.909.232.048,80**		**22.814.176.253.702,70**	**22.805.018.365.126,20**	**84.067.120.625,30**	
BANCO DE PORTUGAL como CAIXA GERAL DO TESOURO	**1.636,90**		**16.574.521.583.074,50**	**16.574.521.583.120,60**	**1.590,80**	
CONTA CENTRALIZADORA DE RECEBIMENTOS	**1.636,90**		**16.574.521.583.074,50**		**16.574.521.584.711,40**	
CAIXA DGT - OUTROS VALORES	1.636,90		11.901.894.557.846,80		11.901.894.559.483,70	
TRANSFERÊNCIAS DE CONTAS BANCÁRIAS DO TESOURO			4.672.627.025.227,70		4.672.627.025.227,70	
CAIXA PAGADORA				**16.574.521.583.120,60**		**16.574.521.583.120,60**
DESPESA ORÇAMENTAL (SIC)				288.203.845.634,50		288.203.845.634,50
OPERAÇÕES DE TESOURARIA :				16.286.317.737.486,10		16.286.317.737.486,10
DGT				15.572.326.903.566,80		15.572.326.903.566,80
DGCI / CA				68.138.795.800,00		68.138.795.800,00
DGCI / IR				192.668.716.308,30		192.668.716.308,30
DGCI / IVA				377.053.781.547,00		377.053.781.547,00
JCP				76.129.540.264,00		76.129.540.264,00
OUTROS BANCOS	**74.909.230.411,90**		**6.239.654.670.628,20**	**6.230.496.782.005,60**	**84.067.119.034,50**	
CONTAS RECEBEDORAS - DGA	**14.262.793.469,00**		**1.052.814.430.184,10**	**1.051.791.069.445,10**	**15.286.154.208,00**	
CONTAS RECEBEDORAS - IVA	**4.524.829.622,00**		**1.585.048.398.926,30**	**1.587.784.764.048,70**	**1.788.464.499,60**	
CONTAS RECEBEDORAS - IR	**24.153.563.173,50**		**118.224.174.663,70**	**142.377.485.938,00**	**251.899,20**	
CONTAS CENTRALIZADORAS DAS CAIXAS	**15.390.549.150,80**		**1.528.878.492.655,90**	**1.527.023.697.958,20**	**17.245.343.848,50**	
CONTAS RECEBEDORAS DAS TFP	**16.577.494.996,60**		**1.581.270.917.637,00**	**1.574.414.179.807,60**	**23.434.232.826,00**	
OUTRAS CONTAS RECEBEDORAS DO TESOURO			**380.410.032,00**	**380.410.032,00**		
CONTAS RECEBEDORAS DGT - DUC			**373.037.846.529,20**	**346.725.174.776,00**	**26.312.671.753,20**	
DEPÓSITOS NO ESTRANGEIRO	**10.452.552.532,00**		**1.269.896.189.056,50**	**1.267.408.299.721,50**	**12.940.441.867,00**	
CAIXA MOEDA ESTRANGEIRA - BANCOS	10.452.552.532,00		1.269.896.189.056,50	1.267.408.299.721,50	12.940.441.867,00	
OUTROS DEPÓSITOS NO ESTRANGEIRO	**441.407.057,00**		**266.371.557,00**	**74.607.259,00**	**633.171.355,00**	
CAIXA MOEDA ESTRANGEIRA - POSTOS CONSULARES	441.407.057,00		266.371.557,00	74.607.259,00	633.171.355,00	
CAIXAS - TESOURARIAS DA FAZENDA PÚBLICA	**21.349.886.899,50**		**1.618.083.304.088,00**	**1.608.518.662.531,00**	**30.914.528.456,50**	
OUTROS VALORES - APLICAÇÕES NO BANCO DE PORTUGAL	**491.474.350.000,00**		**4.441.825.636.000,00**	**4.454.588.964.000,00**	**478.711.022.000,00**	
BANCO DE PORTUGAL - CONTA APLICAÇÕES - RECURSOS DISPONÍVEIS	491.474.350.000,00		4.441.825.636.000,00	4.454.588.964.000,00	478.711.022.000,00	

(*) - A Caixa DGT IR não existe fisicamente tendo sido criada na contabilidade do Tesouro para registar as importâncias depositadas nas contas recebedoras de IR abertas nas instituições de crédito.

A análise dos valores inscritos no quadro revela um crescimento de 1,4% do saldo de encerramento, impulsionado pela subida das disponibilidades (20%) e refreado pela descida das aplicações (2,6%).

Deve notar-se que as aplicações resultaram dos recursos disponíveis do Tesouro transferidos da respectiva conta corrente na qual apenas permanece depositado um valor irrelevante e que os fundos necessários para os pagamentos a efectuar pela tesouraria do Estado foram transferidos das aplicações para a CCT sempre que o saldo desta era insuficiente; nesta medida, os saldos das contas de disponibilidades respeitam a fundos ainda não centralizados no Banco de Portugal enquanto os saldos de aplicações resultam dos fundos já centralizados e ainda não utilizados.

As disponibilidades em caixas e contas bancárias do Tesouro em moeda nacional ou em divisas foram objecto de tratamento visando a discriminação e evolução dos respectivos saldos em 1997 tendo sido apurados os elementos que se seguem:

- Caixas do Tesouro em serviços dependentes da DGA (Caixas DGA) e da DGCI (Caixas TFP)

Os saldos das diversas caixas do Tesouro, designadamente as dos serviços dependentes da DGAIEC (alfândegas, delegações aduaneiras e postos aduaneiros) e da DGCI (tesourarias da fazenda pública), foram agregados como Caixas DGAIEC e Caixas TFP no mapa IV-3-B da Conta Geral do Estado de 1997.

Conforme já havia sido referido pelo Tribunal de Contas em anteriores Pareceres sobre as CGE, designadamente sobre a necessidade de uma maior transparência e clareza na apresentação das contas, a movimentação de fundos na tesouraria do Estado deveria merecer um mapa discriminando a sua composição pelas diversas entidades detentoras dos respectivos saldos.

Dado que, não obstante as observações efectuadas pelo Tribunal de Contas sobre esta matéria, se continuou a verificar a inexistência de tal discriminação, os serviços do Tribunal, com base nos elementos constantes das contas de responsabilidade dos Caixas da DGAIEC e da contabilidade do tesouro, elaboraram os quadros seguintes, onde se evidenciam os valores dos saldos em 31/12/97 na posse dos caixas da DGAIEC e a discriminação e evolução dos saldos nas TFP, por área distrital.

- Caixas da DGAIEC

Caixas da DGAIEC	Saldo em 31/12/97
Alfândega do Aeroporto de Lisboa	100 000$00
Alfândega de Alverca	25 000$00
Alfândega do Freixieiro	25 000$00
Alfândega de Leixões	25 000$00
Delegação Aduaneira da Covilhã	25 000$00
Alfândega de Ponta Delgada	25 000$00
Valor dos saldos na posse dos caixas da DGAIEC	**225 000$00**

◊ TFP agregadas por área distrital

TFP	SALDO INICIAL		SALDO FINAL		EVOLUÇÃO	
	Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)	Valor	Variação (%)
AVEIRO	781.382.208,00	3,66	1.546.142.425,00	5,00	764.760.217,00	97,87
BEJA	50.382.541,50	0,24	377.931.028,00	1,22	327.548.486,50	650,12
BRAGA	419.471.157,00	1,96	581.329.872,00	1,88	161.858.715,00	38,59
BRAGANCA	95.260.948,00	0,45	45.671.275,00	0,15	-49.589.673,00	-52,06
CASTELO BRANCO	121.978.936,50	0,57	181.577.919,00	0,59	59.598.982,50	48,86
COIMBRA	359.421.568,50	1,68	464.816.781,00	1,50	105.395.212,50	29,32
EVORA	96.874.826,00	0,45	132.344.027,00	0,43	35.469.201,00	36,61
FARO	191.718.612,00	0,90	421.483.377,50	1,36	229.764.765,50	119,84
GUARDA	29.864.400,50	0,14	94.708.687,00	0,31	64.844.286,50	217,13
LEIRIA	359.756.192,00	1,69	424.184.187,50	1,37	64.427.995,50	17,91
LISBOA	13.021.658.720,50	60,99	18.735.312.198,50	60,60	5.713.653.478,00	43,88
PORTALEGRE	42.938.862,50	0,20	118.308.438,00	0,38	75.369.575,50	175,53
PORTO	4.740.632.132,50	22,20	4.505.749.139,50	14,57	-234.882.993,00	-4,95
SANTAREM	275.359.897,00	1,29	537.468.728,50	1,74	262.108.831,50	95,19
SETUBAL	341.588.143,50	1,60	2.043.226.851,00	6,61	1.701.638.707,50	498,16
VIANA DO CASTELO	107.877.231,00	0,51	152.481.164,00	0,49	44.603.933,00	41,35
VILA REAL	77.143.370,00	0,36	106.955.072,00	0,35	29.811.702,00	38,64
VISEU	132.317.232,50	0,62	310.287.503,00	1,00	177.970.270,50	134,50
ANGRA DO HEROISMO	51.875.320,00	0,24	44.376.123,00	0,14	-7.499.197,00	-14,46
FUNCHAL	48.918.651,00	0,23	81.580.606,00	0,26	32.661.955,00	66,77
HORTA	783.311,00	0,00	6.486.398,00	0,02	5.703.087,00	728,07
PONTA DELGADA	2.682.638,00	0,01	2.106.656,00	0,01	-575.982,00	-21,47
Total	**21.349.886.899,50**	**100,00**	**30.914.528.456,50**	**100,00**	**9.564.641.557,00**	**44,80**

Relativamente às observações efectuadas pelo Tribunal sobre a necessidade dos saldos das contas das Caixas do Tesouro serem discriminados na CGE, a DGT refere que tal medida:

> *"... é possível e prontamente concretizável pelo Tesouro dado que estes elementos sempre existiram e estão disponíveis na Conta do Tesouro simplesmente não têm sido enviados à DGO para publicação na CGE.*
>
> *Dada a extensão destas listagens, pensamos assim que a CGE de 1998 já incluirá a discriminação dos saldos conforme pretendido pelo Tribunal de Contas mantendo-se, como sempre a disponibilidade do Tesouro para a apresentação dos elementos pretendidos".*

♦ Contas bancárias do Tesouro em moeda nacional

Por motivo similar ao referido para as caixas do Tesouro foram igualmente elaborados quadros relativos à discriminação e variação dos saldos de contas bancárias do Tesouro em moeda nacional.

◊ Contas recebedoras de Caixas da DGAIEC

Contas bancárias relativas aos caixas da DGAIEC	Saldo em 31/12/96	Saldo em 31/12/97	Variação dos saldos entre 1995 e 1996
Banco Borges & Irmão	1 790 563 610$00	843 595 466$00	- 946 968 144$00
Banco Esp. Santo & Com. de Lisboa	7 455 988$00	19 161 522$00	11 705 534$00
Banco Fonsecas & Burnay	281 811 437$00	262 269 631$00	- 19 541 806$00
Banco Nacional Ultramarino	-74 719$00	46 563 400$00	46 638 119$00
Banco Pinto & Sotto Mayor	34 077 793$00	79 625 059$00	45 547 266$00
Banco Totta & Açores	119 475 308$00	81 096 468$00	- 38 378 840$00
Caixa Geral de Depósitos	12 007 495 504$00	13 944 253 548$00	1 936 758 044$00
Crédito Predial Português	21 935 394$00	13 010$00	- 21 922 384$00
União de Bancos Portugueses	53 154$00	9 576 104$00	9 522 950$00
Total	**14 262 793 469$00**	**15 286 154 208$00**	**1 023 360 739$00**

Verifica-se assim que o valor dos saldos no final do ano nas contas bancárias do Tesouro relativas aos caixas da DGAIEC, registou um aumento de cerca 1,023 milhões de contos relativamente ao valor dos mesmos no final do ano anterior.

De notar que o total dos saldos existentes no final do ano nas referidas contas bancárias – 15.286.154.208$00 - representa cerca de 1,45% do volume total das importâncias depositadas pelos caixas da DGAIEC durante o ano - idêntica à relação verificada nos dois últimos anos -, e que correspondem de um modo geral às importâncias depositadas pelos caixas no último dia útil do ano e portanto ainda não transferidas pelas entidades bancárias respectivas para a conta do Tesouro no Banco de Portugal.

Refira-se no entanto que apesar das recomendações do Tribunal de Contas à DGT efectuadas nos Pareceres sobre a CGE de 1995 e 1996, na Conta Geral do Estado do ano em apreço continua a não se encontrar nenhuma referência à situação das contas bancárias abertas em nome de entidades afectas à DGAIEC, como sejam as contas bancárias em nome de diversos tesoureiros das alfândegas e dos Núcleos jurídico e de leilões das Direcções das Alfândegas de Lisboa e do Porto, nem tão pouco o Tribunal recebeu qualquer comunicação ou informação da DGT nesse sentido, seja sobre se foram ou não efectivamente canceladas, quais os seus saldos à data desse movimento ou como procederam à sua movimentação na contabilidade do tesouro.

Quanto a esta última questão, a DGT, afirmando poder referir o mesmo relativamente às estruturas locais da DGCI (quanto a contas bancárias abertas em nome dos respectivos responsáveis), respondeu que:

> "*Naturalmente que estas contas não sendo movimentadas pelo Tesouro, não poderiam fazer parte das nossas contas. A sua existência fora da esfera do Tesouro deverá ser questionada às entidades que mantém essas contas e a quem as utiliza para movimentar fundos públicos. Da parte do Tesouro naturalmente a disponibilidade total para a resolução desta questão sempre que para isso for solicitado*".

As recomendações efectuadas pelo Tribunal sobre esta matéria em sucessivos Pareceres, têm sido dirigidas à DGT por ser esta a entidade responsável pela gestão e controlo da Tesouraria do Estado, pelo que lhe compete a tomada das medidas necessárias ao exercício desse controlo, não bastando, por isso, invocar disponibilidade para a resolução desta questão sempre que para isso for solicitada, pois tem sido precisamente essa resolução que o Tribunal tem vindo consecutivamente a recomendar.

◊ Contas recebedoras da Caixa-IVA

CONTAS BANCÁRIAS RECEBEDORAS DE IVA	SALDO EXTRACTO 31-Dez-96	SALDO EXTRACTO 31-Dez-97	VARIAÇÃO DOS SALDOS ENTRE 1995 E 1996
BBV	79.735.705$00	55.310.917$00	-24.424.788$00
BBI	257.958.806$00	32.529.691$00	-225.429.115$00
BCA	10.107.128$00	2.987.819$00	-7.119.309$00
BCP	476.795.473$00	207.481.032$60	-269.314.440$40
BCI	99.678.097$00	13.430.373$00	-86.247.724$00
B.EFISA	0$00	4.427.288$00	4.427.288$00
BES	791.099.397$00	176.594.135$00	-614.505.262$00
BFE	0$00	3.375.430$00	3.375.430$00
BFB	0$00	-34.198$00	-34.198$00
BANCO MELLO	0$00	42.268$00	42.268$00
BANIF	136.865.635$00	34.022.892$00	-102.842.743$00
BNU	1.420.095.543$00	38.499.821$00	-1.381.595.722$00
BPSM	301.492.205$00	92.807.855$00	-208.684.350$00
BPA	281.697.634$00	145.538.736$00	-136.158.898$00
BTA	609.833.451$00	116.744.387$00	-493.089.064$00
BNP	20.190.828$00	691.758.618$00	671.567.790$00
BARCLAYS	16.063.860$00	11.977.932$00	-4.085.928$00
CCAM	95.919.669$00	0$00	-95.919.669$00
CGD	227.710.940$00	104.543.170$00	-123.167.770$00
CPP	90.565.280$00	31.982.207$00	-58.583.073$00
FINIBANCO	91.039.489$00	24.082.531$00	-66.956.958$00
BANCO MELLO/UBP	734.088.852$00	0$00	-734.088.852$00
TOTAL	**5.740.937.992$00**	**1.788.102.904$60**	**-3.952.835.087$40**

A soma dos saldos no final do ano de 97 registou um decréscimo de cerca de 4 milhões de contos relativamente ao valor dos mesmos no final do ano anterior.

Este saldo encontra-se porém sobreavaliado, uma vez que integra "valores em trânsito" (3.191.249$00) correspondentes a:

- 361.595$00 creditado na conta do Banco do Brasil, em 31/12/97 e transferido para o BP em 02/01/98;
- 3.307.911$00 do BFE transferido para o BP em 11/12/97, cujo montante foi creditado na respectiva conta apenas em 31/03/98;

- 26.062$00 do BFE transferido para o BP em 01/08/97 e retirado (crédito) da conta apenas em 26/03/98;
- 218.871$00 do Generale Bank, importância transferida para o BP em 30/05/97 mas que por não se tratar de recebimento de IVA, foi regularizada, através de pedido de estorno à Divisão de Contabilidade do Tesouro, no ano seguinte (em 13/05/98).

O saldo final de IVA a transferir para o BP é pois realidade de 1.784.911.655$60.

◊ Contas recebedoras de IR

Os saldos constantes do quadro seguinte resultam de agregação efectuada, por instituição bancária, entre as contas bancárias em funcionamento no início do ano (recebedoras de IR registado como afecto à área e tabela da DGT) e as contas activas no final do ano (recebedoras de IR por DUC registado como afecto à área e tabela da DGCI-IR).

Contas	SALDO INICIAL		SALDO FINAL		EVOLUÇÃO	
	Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)	Valor	Variação (%)
BANCO MELLO/UBP	94.462.024,00	0,39	58.003.715,50	0,22	-36.458.308,50	-38,60
BANIF	4.577.545.940,00	18,95	2.508.044.761,00	9,53	-2.069.501.179,00	-45,21
BARCLAYS BANK	4.902.185.100,00	20,30	7.971.889.079,00	30,30	3.069.703.979,00	62,62
BANCO BORGES & IRMAO	433.842.862,00	1,80			-433.842.862,00	-
BANCO BILBAO VIZCAYA	1.780.644.321,00	7,37	1.248.908.450,40	4,75	-531.735.870,60	-29,86
BANCO COMERCIAL DOS ACORES	56.998.907,00	0,24	5.031.568.571,00	19,12	4.974.569.664,00	8.727,48
BANCO DE COMERCIO E INDUSTRIA	51.292.177,00	0,21	835.097.381,00	3,17	783.805.204,00	1.528,12
BANCO COMERCIAL PORTUGUES	518.484.234,00	2,15	641.992.457,50	2,44	123.508.223,50	23,82
BANCO ESPIRITO SANTO	100.883.542,00	0,42			-100.883.542,00	-
BANCO FONSECAS & BURNAY	4.785.097.942,00	19,81			-4.785.097.942,00	-
BANCO FOMENTO & EXTERIOR	792.978,00	0,00			-792.978,00	-
BANCO NACIONAL ULTRAMARINO	15.901.633,00	0,07	412.825,00	0,00	-15.488.808,00	-97,40
BANCO PORTUGUES DO ATLANTICO	85.777.957,00	0,36	293.011.274,00	1,11	207.233.317,00	241,59
BANCO PINTO & SOTTO MAYOR	165.993.626,00	0,69	240.308.502,00	0,91	74.314.876,00	44,77
BANCO TOTTA & ACORES	1.250.287.973,00	5,18	148.293.258,00	0,56	-1.101.994.715,00	-88,14
CREDIT LYONNAIS PORTUGAL	347.777.024,00	1,44	1.547.916,00	0,01	-346.229.108,00	-99,55
CEM - PONTA DELGADA	8.807.097,00	0,04			-8.807.097,00	-
CAIXA GERAL DE DEPOSITOS	4.745.581.566,00	19,65	6.765.054.042,00	25,71	2.019.472.476,00	42,55
CREDITO PREDIAL PORTUGUES	206.819.031,00	0,86	542.525.660,00	2,06	335.706.629,00	162,32
FINIBANCO	11.604.185,50	0,05	23.576.270,00	0,09	11.972.084,50	103,17
MONTEPIO GERAL	12.783.054,00	0,05	2.689.490,00	0,01	-10.093.564,00	-78,96
Total	**24.153.563.173,50**	**100,00**	**26.312.923.652,40**	**100,00**	**2.159.360.478,90**	**8,94**

◊ Contas recebedoras das Caixas TFP

Os quadros seguintes destinam-se a evidenciar a discriminação e evolução dos saldos das contas bancárias recebedoras das TFP, por área distrital (primeiro quadro) e por instituição bancária (segundo quadro).

TFP	SALDO INICIAL		SALDO FINAL		EVOLUÇÃO	
	Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)	Valor	Variação (%)
AVEIRO	899.238.290,60	5,42	1.330.769.282,50	5,68	431.530.991,90	47,99
BEJA	13.802.434,00	0,08	17.528.505,50	0,07	3.726.071,50	27,00
BRAGA	685.725.698,00	4,14	692.926.478,00	2,96	7.200.780,00	1,05
BRAGANCA	2.629.137,00	0,02	8.016.589,00	0,03	5.387.452,00	204,91
CASTELO BRANCO	104.036.919,50	0,63	162.801.406,00	0,69	58.764.486,50	56,48
COIMBRA	53.102.738,00	0,32	131.995.168,00	0,56	78.892.430,00	148,57
EVORA	59.052.582,00	0,36	100.732.422,00	0,43	41.679.840,00	70,58
FARO	128.807.500,00	0,78	206.565.066,00	0,88	77.757.566,00	60,37
GUARDA	1.521.796,00	0,01	3.544.066,00	0,02	2.022.270,00	132,89
LEIRIA	276.696.376,50	1,67	420.025.088,00	1,79	143.328.711,50	51,80
LISBOA	12.053.956.747,00	72,71	16.595.867.167,00	70,82	4.541.910.420,00	37,68
PORTALEGRE	44.970.286,50	0,27	41.221.651,00	0,18	-3.748.635,50	-8,34
PORTO	958.183.183,00	5,78	1.886.056.683,00	8,05	927.873.500,00	96,84
SANTAREM	298.725.617,00	1,80	310.761.588,00	1,33	12.035.971,00	4,03
SETUBAL	319.006.208,00	1,92	932.129.327,00	3,98	613.123.119,00	192,20
VIANA DO CASTELO	6.035.854,00	0,04	14.026.684,00	0,06	7.990.830,00	132,39
VILA REAL	10.388.297,00	0,06	22.096.897,00	0,09	11.708.600,00	112,71
VISEU	96.907.639,00	0,58	121.345.687,00	0,52	24.438.048,00	25,22
ANGRA DO HEROISMO			41.606.637,00	0,18	41.606.637,00	-
FUNCHAL	548.842.786,50	3,31	393.969.164,00	1,68	-154.873.622,50	-28,22
HORTA						-
PONTA DELGADA	15.864.907,00	0,10	247.270,00	0,00	-15.617.637,00	-98,44
Total	**16.577.494.996,60**	**100,00**	**23.434.232.826,00**	**100,00**	**6.856.737.829,40**	**41,36**

Contas	SALDO INICIAL		SALDO FINAL		EVOLUÇÃO	
	Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)	Valor	Variação (%)
BANIF	229.278,00	0,00			-229.278,00	-100,00
BANCO BORGES & IRMAO			-226.814,00	0,00	-226.814,00	-
BANCO COMERCIAL DOS ACORES			247.270,00	0,00	247.270,00	-
BANCO COMERCIAL PORTUGUES	106.202.884,00	0,64	372.063.817,00	1,59	265.860.933,00	250,33
BANCO ESPIRITO SANTO	1.951.466.277,00	11,77	3.092.127.446,50	13,19	1.140.661.169,50	58,45
BANCO FONSECAS & BURNAY			354.285,00	0,00	354.285,00	-
BANCO FOMENTO & EXTERIOR	66.654.670,50	0,40	217.441.837,00	0,93	150.787.166,50	226,22
BANCO NACIONAL ULTRAMARINO	2.313.288.804,50	13,95	1.944.913.959,00	8,30	-368.374.845,50	-15,92
BANCO PORTUGUES DO ATLANTICO	196.364.908,00	1,18	801.154.195,00	3,42	604.789.287,00	307,99
BANCO PINTO & SOTTO MAYOR	10.479.262.851,50	63,21	15.583.204.082,00	66,50	5.103.941.230,50	48,71
BANCO TOTTA & ACORES			0,50	0,00	0,50	-
CAIXA GERAL DE DEPOSITOS	430.495.244,00	2,60	412.069.727,00	1,76	-18.425.517,00	-4,28
CREDIT LYONNAIS PORTUGAL	1.870.832,00	0,01	3.580.438,00	0,02	1.709.606,00	91,38
CREDITO PREDIAL PORTUGUES	1.030.283.899,10	6,21	1.008.094.129,00	4,30	-22.189.770,10	-2,15
UBP	1.375.348,00	0,01	-791.546,00	0,00	-2.166.894,00	-157,55
Total	**16.577.494.996,60**	**100,00**	**23.434.232.826,00**	**100,00**	**6.856.737.829,40**	**41,36**

◊ Contas centralizadoras dos fundos transferidos das contas recebedoras das TFP

O quadro seguinte destina-se a evidenciar a discriminação e evolução dos saldos das contas bancárias centralizadoras dos fundos transferidos das contas recebedoras das TFP por instituição bancária.

Contas Centralizadoras	SALDO INICIAL		SALDO FINAL		EVOLUÇÃO	
	Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)	Valor	Variação (%)
BANCO BORGES & IRMAO	770.723.454,50	5,01	1.028.049.993,00	5,96	257.326.538,50	33,39
BANCO COMERCIAL DOS ACORES	91.611.520,00	0,60	176.533.351,00	1,02	84.921.831,00	92,70
BANCO ESPIRITO SANTO	681.113.991,00	4,43	411.715.695,50	2,39	-269.398.295,50	-39,55
BANCO FONSECAS & BURNAY	3.476.113.198,00	22,59	3.402.195.832,00	19,73	-73.917.366,00	-2,13
BANCO FOMENTO & EXTERIOR	26.964.446,00	0,18	42.543.057,00	0,28	15.578.611,00	57,77
BANCO NACIONAL ULTRAMARINO	1.390.274.942,50	9,03	1.780.147.757,50	10,32	389.872.815,00	28,04
BANCO PORTUGUES DO ATLANTICO	1.693.636.271,80	11,00	1.465.037.908,50	8,50	-228.598.363,30	-13,50
BANCO PINTO & SOTTO MAYOR	1.099.277.769,00	7,14	1.251.089.899,00	7,25	151.812.130,00	13,81
BANCO TOTTA & ACORES	2.202.582.811,50	14,31	1.883.395.178,00	10,92	-319.187.633,50	-14,49
CEM DE ANGRA DO HEROISMO	1.299.766,00	0,01	29.141.263,00	0,17	27.841.497,00	2.142,04
CAIXA GERAL DE DEPOSITOS-TFP	350.605.212,00	2,28	606.264.819,00	3,52	255.659.607,00	72,92
CREDIT LYONNAIS PORTUGAL	324.725.342,00	2,11	331.776.667,00	1,92	7.051.325,00	2,17
CREDITO PREDIAL PORTUGUES	38.593.891,50	0,25	106.447.217,00	0,62	67.853.325,50	175,81
BANCO MELLO	3.243.026.535,00	21,07	4.731.005.211,00	27,43	1.487.978.676,00	45,88
Total	**15.390.549.150,80**	**100,00**	**17.245.343.848,50**	**100,00**	**1.854.794.697,70**	**12,05**

♦ Contas bancárias do Tesouro em moeda estrangeira

Foi ainda elaborado um quadro relativo à discriminação e evolução dos saldos de contas bancárias do Tesouro em divisas à excepção das destinadas aos depósitos efectuados por serviços externos do ministério dos negócios estrangeiros:

CONTAS	SALDO INICIAL		SALDO FINAL		EVOLUÇÃO	
	Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)	Valor	Variação (%)
BANCO BORGES & IRMÃO-PARIS - CONTA FRF	32.293.913,00	0,31	121.397.629,00	0,94	89.103.716,00	275,91
BANCO ESPIRITO SANTO-NEW YORK - CONTA USD	207.268.119,00	1,98	1.313.294.640,00	10,15	1.106.026.521,00	533,62
BANCO FOMENTO & EXTERIOR-BRUXELAS - CONTA USD	862.032,00	0,01			-862.032,00	-100,00
BANCO FOMENTO & EXTERIOR-BRUXELAS - CONTA BEF	23.474.223,00	0,22			-23.474.223,00	-100,00
BANCO FOMENTO & EXTERIOR-BRUXELAS - CONTA DEM	2.064.600,00	0,02			-2.064.600,00	-100,00
BANCO FOMENTO & EXTERIOR-BRUXELAS - CONTA ECU	7.661.144.042,00	73,29			-7.661.144.042,00	-100,00
BANCO NACIONAL ULTRAMARINO-LONDRES - CONTA GBP	10.595.992,00	0,10	9.707.740,00	0,08	-888.252,00	-8,38
BANCO PORTUGUÊS DO ATLÂNTICO-NEW YORK - CONTA USD	140.936.190,00	1,35	112.971.357,00	0,87	-27.964.833,00	-19,84
BANCO PORTUGUÊS DO ATLÂNTICO-PARIS - CONTA FRF	21.036.036,00	0,20	23.010.660,00	0,18	1.974.624,00	9,39
BANCO PORTUGUÊS DO ATLÂNTICO-LONDRES - CONTA USD	416.045,00	0,00	30.958.436,00	0,24	30.542.391,00	7.341,13
BANCO PORTUGUÊS DO ATLÂNTICO-LONDRES - CONTA DEM	32.920.081,00	0,31	93.508.454,00	0,72	60.588.373,00	184,05
BANCO PORTUGUÊS DO ATLÂNTICO-LONDRES - CONTA GBP	96.189.991,00	0,92	12.843.084,00	0,10	-83.346.907,00	-86,65
BANCO PORTUGUÊS DO ATLÂNTICO-LONDRES - CONTA NOK	842.554,00	0,01	3.149.382,00	0,02	2.306.828,00	273,79
BANCO PORTUGUÊS DO ATLÂNTICO-LONDRES - CONTA CHF	29.709.386,00	0,28	33.167.264,00	0,26	3.457.878,00	11,64
BANCO PORTUGUÊS DO ATLÂNTICO-LONDRES - CONTA JPY	35.601.200,00	0,34	35.969.404,00	0,28	368.204,00	1,03
BANCO PORTUGUÊS DO ATLÂNTICO-LONDRES - CONTA NLG	19.664.407,00	0,19	19.414.066,00	0,15	-250.341,00	-1,27
BANCO PORTUGUÊS DO ATLÂNTICO-LONDRES - CONTA ECU	805.015.392,00	7,70	46.817.282,00	0,36	-758.198.110,00	-94,18
BANCO PORTUGUÊS DO ATLÂNTICO-MADRID - CONTA ESP	14.491.660,00	0,14	6.140.044,00	0,05	-8.351.616,00	-57,63
BANCO PINTO & SOTTO MAIOR-PARIS - CONTA FRF	165.374.860,00	1,58	57.596.023,00	0,45	-107.778.837,00	-65,17
BANCO TOTTA & AÇORES-NEW YORK - CONTA USD	149.123.042,00	1,43	70.932.811,00	0,55	-78.190.231,00	-52,43
CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS-PARIS - CONTA FRF	2.126.408,00	0,02	2.177.325,00	0,02	50.917,00	2,39
BANCO MELLO (LUXEMBURG) - CONTA BEF	6.413.804,00	0,06	5.018.651,00	0,04	-1.395.153,00	-21,75
BANCO DE CABO VERDE - CONTA CUE	2.997.777,00	0,03	3.044.650,00	0,02	46.873,00	1,56
BANCO FINANCIAL PORTUGUES-S.PAULO	148.615.243,00	1,42	8.017.258,00	0,06	-140.597.985,00	-94,61
MERCATILE LISBON BANK-JOANSBURGO - CONTA ZAR	2.094.036,00	0,02	5.103.740,00	0,04	3.009.704,00	143,73
BERLINER HAND.UND FRANKFURT B.-FRANKFURT - CONTA DEM	15.107.035,00	0,14	10.274.718,00	0,08	-4.832.317,00	-31,99
CHASE MANHATTAN BANK-NEW YORK - CONTA USD	1.149.580,00	0,01			-1.149.580,00	-100,00
CHEMICAL BANK/CHASE MANHATTAN B.NEW YORK - CONTA USD	7.354.879,00	0,07	31.229.723,00	0,24	23.874.844,00	324,61
DRESDNER BANK- FRANKFURT - CONTA DEM	16.036.975,00	0,15	5.427.789,00	0,04	-10.609.186,00	-66,15
NORGES BANK-OSLO - CONTA NOK	1.223.807,00	0,01			-1.223.807,00	-100,00
SCANDINAVISKA ENSKILDA BANK-ESTOCOLMO - CONTA SEK	2.107.526,00	0,02	1.625.628,00	0,01	-481.898,00	-22,87
SOCIETE DE BANQUE SUISSE-BALE - CONTA CHF	19.867.064,00	0,19	9.363.909,00	0,07	-10.503.155,00	-52,87
THE INDUSTRIAL BANK OF JAPAN LTD-TOQUIO - CONTA JPY	8.442.878,00	0,08	8.852.509,00	0,07	409.631,00	4,85
BANCO INTERNACIONAL DO FUNCHAL-CAYMAN - CONTA DEM	5.818.842,00	0,06	5.913.471,00	0,05	94.629,00	1,63
BANCO PORTUGUÊS DO ATLÂNTICO-LONDRES - CONTA ITL	23.964.740,00	0,23	27.743.746,00	0,21	3.779.006,00	15,77
BANCO PORTUGUÊS DO ATLÂNTICO-NEW YORK - CONTA AUD	4.634.043,00	0,04	3.068.010,00	0,02	-1.566.033,00	-33,79
BANCO INTERNACIONAL S.TOME E PRINCIPE - CONTA STD	36.112.820,00	0,35	56.895.529,00	0,44	20.782.709,00	57,55
BANCO DE MOCAMBIQUE EM CONTA COM TESOURO	22.871.432,00	0,22	25.819.958,00	0,20	2.948.526,00	12,89
BANCO CENTRAL DA GUINE-BISSAU EM CONTA COM TESOURO	6.567,00	0,00	4.625,00	0,00	-1.942,00	-29,57
BANCO NACIONAL DE S.TOME E PRINCIPE CONTA COM TESOURO	130.372,00	0,00	149.555,00	0,00	19.183,00	14,71
BANCO STANDARD TOTTA MOCAMB.-MAPUTO - CONTA METICAIS	5.944.924,00	0,06	3.956.383,00	0,03	-1.988.541,00	-33,45
BANCO POPULAR DE ANGOLA-LUANDA - CONTA COM TESOURO	670.508.015,00	6,41	670.508.015,00	5,18		
CAIXA GERAL DE DEPOSITOS-LISBOA - CONTA XEU			10.048.878.642,00	77,65	10.048.878.642,00	-
CAIXA GERAL DE DEPOSITOS-LISBOA - CONTA BEF			16.489.757,00	0,13	16.489.757,00	-
Total	**10.452.552.532,00**	**100,00**	**12.940.441.867,00**	**100,00**	**2.487.889.335,00**	**23,80**

10.2 – Resultados da execução orçamental

10.2.1 – Operações orçamentais

Na Conta Geral do Estado, os resultados finais de execução orçamental em 1997, considerando as alterações introduzidas até final do ano, foram, em valores globais, os seguintes:

(em milhões de contos)

1. Total da receita cobrada	9 955,8
2. Empréstimos utilizados[5]	- 4 502,3
3. Total da receita efectiva	**5 453,5**
4. Total da despesa efectuada	9 955,8
5. Amortizações da dívida pública[6]	- 4 022,4
6. Total da despesa efectiva	**5 933,4**
Total (3) - (6)	**- 479,9**

Como se verifica, o défice orçamental registado na Conta Geral do Estado em 1997 foi de 479,9 milhões de contos, inferior ao valor previsto no orçamento (567 milhões de contos) em 87,1 milhões de contos.

Em relação a 1996, em que o défice atingiu 706,2 milhões de contos, ter-se-á registado uma diminuição de 226,3 milhões de contos, o que representa um decréscimo de 32,1%.

No entanto, de acordo com o que ficou descrito ao longo deste Parecer, verificam-se situações em que os valores das despesas e receitas efectivas apresentadas na Conta não se encontram correctamente apurados.

Entre outros, no âmbito das despesas, salienta-se, pela sua expressão, como foi referido no Capítulo VII – Dívida pública, no âmbito da aplicação do produto dos empréstimos, a liquidação de encargos por operações de tesouraria, utilizando o produto de empréstimos emitidos no ano, relativos à assunção de passivos e a regularizações diversas previstas nas Leis do Orçamento de 1996 e 1997, no valor de 50,489 milhões de contos, compreendendo 41,995 milhões de contos referentes a operações autorizadas durante o ano e 8,494 milhões respeitantes a operações autorizadas em 1996, encargos que, nos termos da lei, designadamente o art.º 18.º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, deveriam ter sido pagos por via orçamental.

[5] Engloba 4.488,7 provenientes de empréstimos contraídos ao abrigo da Lei do Orçamento para 1997, e o saldo do produto dos empréstimos contraídos ao abrigo da LO/1996, no valor de 13,6 milhões de contos.

[6] As que constam dos mapas de execução orçamental da CGE, embora se encontrem subavaliadas (cfr. ponto 7.5 do capítulo VII - Dívida pública). No entanto, não constituindo as amortizações despesas efectivas, tal subavaliação não afecta o défice orçamental.

No respeitante às receitas, verifica-se pelo mapa de desenvolvimento das operações de tesouraria, terem sido arrecadadas em 1997 mais valias no valor de 18,425 milhões de contos, e transitado de 1996 mais valias no valor de 40,119 milhões de contos, no montante total de 58,544 milhões de contos, do qual apenas foram contabilizados em receita do Estado 15 milhões de contos.

10.2.2 – Financiamento da execução orçamental

De acordo com os elementos constantes do ponto 7.4 – "Aplicação do produto dos empréstimos", do Capítulo VII – Dívida pública, o produto dos empréstimos emitidos ao abrigo da Lei do Orçamento para 1997 totalizou 4.595,4. Deste montante 4.519,4 milhões de contos resultaram de emissões efectuadas no decurso do ano e 76 milhões de contos de emissões efectuadas no período complementar.

Considerando o saldo de 13,6 milhões de contos transitado do ano anterior, o montante disponível para aplicações em 1997 totalizou 4.609,1 milhões de contos.

Deste valor foram aplicados no financiamento de despesas orçamentais, 4.502,3 milhões de contos, e nos pagamentos por operações de tesouraria de encargos efectivos, referidos no ponto anterior, 50,5 milhões de contos, no valor global de 4.552,8 milhões de contos, tendo transitado em saldo para o ano seguinte 56,3 milhões de contos.

No quadro seguinte dá-se conta da forma como foi aplicado o produto das emissões no financiamento da execução orçamental:

(em milhões de contos)

Dívida interna	**3 858,4**
Financiamento genérico de despesas orçamentais:	
Médio e longo prazos	1 323,7
Certificados de aforro	278,6
Bilhetes do Tesouro	2 256,1
Dívida externa	**643,9**
Financiamento genérico de despesas orçamentais	608,5
Financiamento de programas e projectos específicos (PIDDAC)	35,4
Total	**4 502,3**

XI - FLUXOS FINANCEIROS ENTRE O OE E O SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL (SPE)

11.1 - Enquadramento

A alínea d) do n.º 1 do art.º 41º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, veio estabelecer que o Tribunal de Contas, no relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado, aprecia designadamente "os fluxos financeiros entre o OE e o sector empresarial do Estado, nomeadamente quanto ao destino legal das receitas de privatizações".

Embora tal apreciação não estivesse prevista na anterior lei – Lei n.º 86/89 -, o Tribunal desde o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1989 tem-se pronunciado sobre a aplicação das receitas das privatizações, apreciação que se integra no âmbito da análise do património financeiro.

No presente Parecer, face ao disposto na referida alínea d), a análise é alargada a outros fluxos, embora de forma circunscrita, por o Tribunal não dispor ainda de um adequado sistema de informação que lhe permita uma apreciação global dos mesmos.

Assim, a análise feita no presente Parecer circunscreve-se aos fluxos evidenciados como tal na CGE, e de outros que, não o estando, se dispõe de informação, resultante de acções de controlo efectuadas no âmbito da aplicação do produto de empréstimos e da dívida garantida.

Nos termos da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (Lei n.º 6/91), o Governo deve remeter à Assembleia da República, conjuntamente com a proposta de orçamento, relatório sobre as "transferências orçamentais para (...) as empresas públicas" (art.º 13º, nº2, alínea c)). No entanto, essa informação não consta da previsão dos art.ºs 27º - "Estrutura da CGE" e 29º - "Anexos informativos" da mesma lei, pelo que não há qualquer obrigação de o Governo informar a Assembleia da República sobre as transferências efectivamente ocorridas para as empresas públicas, não constando, também por isso, da Conta Geral do Estado informação sistematizada sobre esses fluxos.

No respeitante ao ano de 1997, o Governo na sua Proposta de Lei n.º 60/VII (Orçamento do Estado para 1997)[1], previa para esse ano os seguintes fluxos financeiros com o SPE:

- A nível da receita:

	(em milhões de contos)
▪ Dividendos líquidos	148,5
▪ IRS s/ os dividendos	49,5
▪ IRC	177,0

[1] Publicada no Diário da Assembleia da República, II Série – A, 6º Suplemento, de 16 de Outubro de 1996.

375,0

- A nível de esforço financeiro:

(em milhões de contos)

Indemnizações compensatórias	34,0
Assunções de passivos	116,0
Dotações de capital	88,0
Execução de avales	-
Novos avales	278,0
	516,0

Interessará agora analisar, dentro desse quadro previsional, os fluxos financeiros ocorridos entre o OE e o SPE.

11.2 - Fluxos financeiros do OE para o SPE

11.2.1 - Fluxos evidenciados na CGE

A Conta Geral do Estado evidencia os seguintes fluxos para o SPE, classificados nos agrupamentos económicos 05 – " Subsídios" e 08 – "Transferências de capital".

(em milhares de contos)

Código de class. econ.	Classificação das despesas	Valor
	Despesas correntes	
05 00 00	Subsídios	
05.01.01	Empresas públicas, equiparadas ou participadas	37 513,2
05.02.01	Instituições monetárias públicas, equiparadas ou participadas	51 880,5
	Despesas de capital	
08.00.00	Transferências de capital	
08.01.01	Empresas públicas, equiparadas ou participadas	23 998,0
	Total	**113 391,7**

Fonte: CGE/97

Verifica-se, assim, que o valor global das transferências do Estado para o SPE evidenciadas na CGE, ascendeu a 113,4 milhões de contos.

11.2.1.1 - Subsídios

As transferências classificadas como subsídios para entidades do SPE ascenderam a 89,4 milhões de contos, tendo sido processadas, como a Conta evidencia, pelos seguintes serviços:

(em contos)

Código cl. econ.	Serviço processador	Natureza do fluxo	Empresa beneficiária	Valor
05.01.01	D. G. Tesouro	Subsídio	RDP	(a) (b) 750 000
		Indemnização Compensatória	RTP	(a) 10 350 000
		Indemnização Compensatória	LUSA	(a) (b) 1 650 000
		Indemnização Compensatória	CARRIS	(a) 4 570 000
		Subsídio	BRISA	(a) 768 900
		Indemnização Compensatória	STCP	(a) 1 400 000
		Indemnização Compensatória	CP	(a) 4 000 000
		Indemnização Compensatória	METRO	(a) 1 800 000
		Indemnização Compensatória	TAP	(a) 7 700 000
		Indemnização Compensatória	SATA	(a) 150 000
		Indemnização Compensatória	SOFLUSA	(a) 250 000
		Indemnização Compensatória	TRANSTEJO	(a) 800 000
			Subtotal	34 188 900
		Subsídios à construção naval	Est. Navais Viana Castelo	(c) 1 558 712
		Auxílios CECA	Siderurgia Nacional	926 255
				(d) **36 673 867**
05.01.01	Com. Nac. Comemor. Descobr. Portugueses		Portugal-Frankfurt 97	50 000
			Outros	13 350
				(e) **63 350**
05.01.01	Inst. Comunic. Social	Porte-pago	CTT	776 000
				(f) **776 000**
			Total 05.01.01	**37 513 217**

05.01.01	D. G. Tesouro	Bonificação de juros	CGD	(g) 24 747 655
		Bonificação de juros	BNU	(h) 296 827
		Bonificação de juros	IPE	8 102
		Bonificação de juros	Outros	26 512 538
		Compensação de juros	CGD	9 238
		Compensação de juros	BNU	5 703
		Compensação de juros	Outros	300 403
			Total 05.02.01	(i) **51 880 466**

Fonte: CGE/97 e elementos fornecidos pela DGO, DGT e CNCDP

(a) Verbas atribuídas pela RCM n.º 83/97, de 28 de Maio, que distribuiu por essas empresas o valor global de 34.190 milhares de contos. Apenas a BRISA não recebeu a totalidade da verba que lhe tinha sido atribuída, 770 mil contos.
(b) Apurou-se que os valores constantes do Mapa n.º 6, Anexo ao Relatório da Conta Geral do Estado, como tendo sido pagos à RDP (1.575.000 contos) e à LUSA (825.000 contos) não correspondem ao atribuído pela RCM e efectivamente pago àquelas empresas.
(c) Os Estaleiros Navais de Viana do Castelo receberem 1.281.682 contos, tendo o remanescente, no valor de 277.030 contos sido reposto, em 1998, nos cofres do Estado.
(d) Valores contabilizados no Capítulo 60 – "Despesas Excepcionais". do M. Finanças, com a cl.ec.05.01.01
(e) Valores contabilizados no Cap. 05 / Div. 04 – "Com. Nac. Com. Descobrimentos Portugueses" dos EGN, com a cl. ec. 05.01.01
(f) Valor contabilizado no Cap. 05 / Div. 08 – "Instituto da Comunicação Social" dos EGN, com a cl. ec. 05.01.01
(g) Inclui 238.623 contos pagos já em 1998 através da conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap. 60 do OE/97"
(h) Inclui 67 contos pagos já em 1998 através da conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap. 60 do OE/97"
(i) Valores contabilizados no Capítulo 60 – "Despesas Excepcionais". do M. Finanças, com a cl. ec. 05.02.01

Da análise efectuada, verificou-se que o valor evidenciado na CGE a título de subsídios para o SPE (89,4 milhões de contos) inclui transferências para entidades que não pertencem ao sector público empresarial.

Estão neste caso os subsídios processados pela Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimentos Portugueses (EGN, Cap. 05, Div. 04), nos montantes de 53 350 contos (subdiv. 01) e 10 000 contos (subdiv. 99), dos quais apenas o subsídio processado a favor da Portugal Frankfurt 97, SA, no valor de 50 000 contos, constitui uma transferência para o SPE.

As restantes verbas, deduzidas da parte não utilizada[2], que ascenderam a 12 665 contos foram processadas a favor das seguintes entidades que, como se pode verificar, não pertencem ao sector público empresarial.

	(em contos)
▪ Instituto Português dos Museus	2 938
▪ Escola Preparatória Damião de Gois (a)	56
▪ Ópera Philip Glass (Expo 98)	7 786
▪ Sociedade de Geografia	1 750
▪ Aporvela	135
	12 665

Fonte: Com. Nac. Comemorações dos Descobrimentos Portugueses

(a) Subsídio de transporte para visitas de estudo

Igualmente, dos subsídios evidenciados na CGE como destinados ao SPE financeiro, e que ascendem a 51,9 milhões de contos, apenas 25,1 milhões de contos constituem transferências para entidades do sector público empresarial. Os restantes 26,8 milhões de contos foram, segundo informação da Direcção-Geral do Tesouro, processados a favor das seguintes entidades:

[2] e que foi reposta, no valor de 685 contos.

(em contos)

Instituições	Bonificação de juros	Compensação de juros	Total
Banco Bilbao & Viscaya	1.954		1 954
Banco Borges & Irmão	1.838.614	51.551	1 890 165
Banco Comercial dos Açores	14.998		14 998
Banco Comércio & Industria	23.330		23 330
Banco Espírito Santo	196.150	11.932	208 082
Banco Fomento e Exterior	266.909		266 909
Banco Fonsecas & Burnay	755.355	11.194	766 549
Banco Imobiliário de Investimento	2.419.365		2 419 365
Banco Internacional de Crédito	3.731.375		3 731 375
Banco Internacional do Funchal	577.910		577 910
Banco Mello Comercial	455.771	803	456 574
Banco Mello Imobiliário	57.566		57 566
Banco Nacional de Crédito	120.793		120 793
Banco Pinto & Sotto Mayor	190.775	224.923	415 698
Banco Português do Atlântico	55.175		55 175
Banco Totta & Açores	142.271		142 271
Barclays BanK	105		105
Caixa de Crédito Agrícola Mutuo	844		844
Caixa de Crédito Agrícola Mutuo Torres Vedras	278		278
Caixa Econ. Miser. Ponta Delgada	82		82
Crédito Predial Português	8.097.773		8 097 773
Montepio Geral de Lisboa	7.330.241		7 330 241
Fundo de Turismo	5.399		5 399
Governo da Região Autónoma dos Açores	57.619		57 619
Direcção-Geral do Tesouro	17.684		17 684
Subtotal	**26 358 363**	-	**26 658 739**
Reposto em 1998	154 202		154 202
Total	**26.512.538**	**300.403**	**26.812.941**

Fonte: Direcção-Geral do Tesouro

Neste sentido, recomenda-se à Direcção-Geral do Tesouro e à Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimentos Portugueses, bem como à Direcção-Geral do Orçamento a quem cabe acompanhar a execução do Orçamento do Estado, um maior cuidado na classificação das despesas, por forma a que a CGE evidencie os verdadeiros sectores institucionais beneficiários das transferências orçamentais.

A Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimentos Portugueses, na sua resposta, concorda *"com o comentário e recomendações feitos*" e informa "*já ter comunicado aos serviços de contabilidade as recomendações indicadas, no sentido de uma maior atenção e rigor no que toca à classificação económica das despesas"*.

Por seu turno, a Direcção-Geral do Tesouro informa que nos Orçamentos de Estado de 1998 e 1999 as despesas com as bonificações de juros relativas à habitação própria foram repartidas em duas classificações económicas 05.02.01 (Instituições monetárias públicas) e 05.02.02 (Instituições monetárias privadas), acrescentando que relativamente às restantes bonificações

de juros e às compensações de juros a recomendação do Tribunal será tida em conta na preparação do OE de 2000.

A Direcção-Geral do Orçamento, na sua resposta, apenas alude às bonificações de juros, referindo que nos Orçamentos de Estado de 1998 e 1999 *"os valores assumidos pela rubrica 05.02.01 (da subdivisão orgânica "Bonificação de juros") reflectem com precisão essa parte do fluxo financeiro a favor do sector público empresarial financeiro do Estado"*.

A DGO, para além de não se pronunciar sobre as outras situações de incorrecta classificação acima referidas, no que concerne às bonificações de juros não responde de forma totalmente coincidente com o que refere a DGT, uma vez que segundo esta só no OE de 2000 a recomendação do Tribunal será tida em conta no que respeita às restantes bonificações de juros (com exclusão da habitação própria).

11.2.1.2 - Transferências de capital

As transferências de capital para as empresas públicas e participadas evidenciadas na CGE, no valor de 24 milhões de contos, referem-se, na grande maioria, a verbas consignadas no PIDDAC para investimentos a realizar por aquelas empresas.

(em contos)

	Orçamento de Funcionamento DGTT	PIDDAC				Total
		MEPAT		MADRP	M. Cultura	
		GCI	DGTT	DGPA	S.-Geral/IPLB	
CP		8 250 000	50 000			**8 300 000**
REFER		12 725 560				**12 725 560**
ANA		260 000				**260 000**
ML		540 500	245 000			**785 500**
Metro Porto		1 050 000				**1 050 000**
Soc. Metro Mondego			90 000			**90 000**
Transtejo			534 227			**534 227**
CARRIS	4 926		122 000			**126 926**
S.T.C. Porto	11 806					**11 806**
Transp. Urb. Braga	2 000					**2 000**
Transp. Urb. Coimbra	15 500					**15 500**
Docapesca				(a) 14 000		**14 000**
FRIE/SULPEDIP-TIEC					82 500	**82 500**
Total	**34 232**	**22 826 060**	**1 041 227**	**14 000**	**82 500**	**23 998 019**

Fonte: DGO, DGTT, DGPA, Secretaria-Geral do M. Cultura e IPLB

(a) A Docapesca recebeu 13.883 contos, tendo o remanescente, no valor de 117 contos sido reposto, em 1998, nos cofres do Estado.

Os apoios concedidos pela Direcção-Geral dos Transportes Terrestres (DGTT) às empresas de transporte, por conta de verbas do seu orçamento de funcionamento, destinaram-se à modernização da frota.

No que respeita às transferências para as entidades do SPE de verbas consignadas no PIDDAC, identificam-se no quadro seguinte os respectivos Programas.

(em contos)

Entidade Processadora	Empresa beneficiário	Programas do PIDDAC	Valor
GCI	CP	Rede principal	8 250 000
		Rede complementar	0
	ML	Interface do Cais do Sodré	540 500
	Metro Porto	Sistema Metro Ligeiro AMP e obras complementares	1 050 000
	ANA	Aeroporto Porto Santo	260 000
	REFER	Linha Sintra, Ramal Oeste e Linha Oeste	4 251 436
		Linha de Cascais	610 606
		Eixo Ferroviário Norte-Sul	3 317 252
		Nova Ponte Ferroviária sobre Rio Douro	944 854
		Itinerários Suburbanos Porto	1 235 999
		Reforço da estrutura da Ponte 25 Abril	835 413
		Rede principal	90 000
		Rede complementar	1 440 000
		Total GCI	**22 826 060**
DGTT	Transtejo	Melhoria da Qualidade dos Serviços de Transportes Colectivos de Passageiros nas Áreas Metropolitanas	500 000
	CARRIS		62 000
	ML		200 000
	Transtejo	Estudo de Enquadramento e Desenvolvimento do Sistema de Transportes	34 227
	CARRIS		60 000
	CP	Museu Ferroviário Nacional	50 000
	ML	Metros de Superfície	45 000
	Soc. Metro Mondego		90 000
		Total DGTT	**1 041 227**
DGPA	Docapesca	Apoio à Melhoria Qualidade e Valorização Prod. Pesca	**14 000**
S.G M. Cultura	FRIE/SULPEDIP-TIEC	Iniciativa Mosaico/Desenv. Bases de Dados Sector Cultural	**62 500**
IPLB		Promoção do Livro	**20 000**
		Total PIDDAC	**23 963 787**

Fonte: DGO, DGTT, DGPA, Secretaria-Geral do M. Cultura e IPLB

Como se encontra evidenciado no quadro, as verbas inscritas no Capº. 50 (PIDDAC) a título de transferências para entidades do SPE, destinam-se à realização de investimentos a cargo dessas entidades, que na sua maioria pertencem ao sector dos transportes.

Relativamente à transferência para a Docapesca, no valor de 13.883 contos, a mesma foi objecto de verificação no âmbito da auditoria realizada ao Programa do PIDDAC "Apoio à Melhoria da Qualidade e Valorização dos Produtos da Pesca"[3] e destinou-se a financiar a aquisição de equipamentos para utilização comum das organizações de produtores, por forma a serem melhoradas as condições de apoio à produção e comercialização do pescado fresco.

[3] Cfr. Cap. VI, ponto 6.2.2.1.

No respeitante às transferências para o FRIE/SULPEDIP-TIEC (Fundo de Capital de Risco para o Sector das Tecnologias de Informação Electrónica e Indústrias de Conteúdos Culturais) processadas por serviços do Ministério da Cultura (Secretaria-Geral e Instituto Português do Livro e das Bibliotecas) por conta de dois Programas distintos do PIDDAC, as mesmas respeitam à subscrição inicial do capital daquele Fundo (50%) por parte daquelas entidades.

Nesse sentido, a classificação da despesa com a subscrição inicial do capital daquele Fundo como "Transferência de capital" é incorrecta, na medida em que essa despesa constitui um activo financeiro, pelo que deveria ter sido classificada na rubrica 09.07.00 – "Outros activos financeiros".

Ouvidos sobre esta questão a Secretaria-Geral do Ministério da Cultura e o Instituto Português do Livro e das Bibliotecas, a primeira entidade referiu o seguinte:

> *"(...) os serviços de contabilidade desta Secretaria-Geral, face à especificidade do assunto e à sua não participação nos procedimentos iniciais, efectuaram o respectivo processamento de acordo com as informações e despachos recebidos sem no entanto se aperceberem da incorrecção existente na classificação orçamental.".*

Por seu turno, o IPBL, na sua resposta, vem referir que concorda com a observação formulada.

11.2.1.3 - Execução de avales

Embora a dotação inscrita no Orçamento do Estado para ocorrer aos pagamentos em execução de avales prestados pelo Estado, não identifique o sector institucional, verificou-se que por conta dessa dotação foram pagos 519.618 contos para regularização do capital (300 mil contos[4]) e dos juros (219.618 contos) em dívida de um empréstimo obrigacionista emitido pela Lisnave em 1991.

11.2.2 - Fluxos não evidenciados na CGE

Para além dos fluxos para o SPE evidenciados na conta de execução orçamental, e conforme foi já referido no ponto 7.4.1.1.3.1., foram, no decurso de 1997, assumidos passivos de sociedades anónimas de capitais públicos e participadas, ao abrigo do art.º 61º da Lei do Orçamento para 1997, no valor de 41 988 milhares de contos.

Foram ainda transferidas verbas no valor global de 7 mil contos com vista à regularização em 1997 de responsabilidades referentes à CTM e CNN.

[4] Cfr. Cap. VII – "Dívida Pública", ponto 7.6.3.1

O quadro seguinte evidencia esses fluxos no valor global de 41.995 milhares de contos, os quais ocorreram por operações de tesouraria.

(em contos)

Entidades	Valor
Assunção de passivos	
TAP - Transportes Aéreos Portugueses	40 000 000
FEIS - Fábrica Escola Irmãos Stephens	437 514
CRCB - Companhias Reunidas Congelados de Bacalhau	1 550 521
Subtotal	**41 988 035**
Regularização de responsabilidades	
ex-CTM - Compª Portuguesa de Transportes Marítimos, EP ex-CNN - Compª Portuguesa Nacional de Navegação, EP	7 062
Subtotal	**7 062**
Total	**41 995 097**

Fonte: Direcção-Geral do Tesouro

Outros fluxos não evidenciados de forma directa na conta de execução orçamental respeitam às novas aplicações de capital no sector produtivo com parte do produto das receitas provenientes das reprivatizações, que foram objecto de análise no ponto 8.4 e que constituíram fluxos para as seguintes entidades do SPE:

(em contos)

Entidades	Valor
Aumentos de capital estatutário	
Metropolitano de Lisboa	55 000 000
CP – Caminhos de Ferro Portugueses	60 493 995
REFER – Rede Ferroviária Nacional	12 500 000
Aumentos de capital social	
Carris – Comp. Carris de Ferro de Lisboa	13 500 000
Transtejo – Transportes do Tejo	4 000 000
RTP – Radiotelevisão Portuguesa	14 000 000
ANAM – Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira	470 000
STCP – Soc. Transportes Colectivos do Porto	5 000 000
EDIA – Empresa Desenvolvimento Infraestruturas do Alqueva	4 600 000
Empordef – Empresa Portuguesa de Defesa	3 000 000
NLP – Agência de Notícias de Portugal	470 000
JAE Construções	8 450 000
FIEP – Fundo Internacionalização Empresas Portuguesas	8 000 000
Gestnave – Prestação de Serviços Industriais	21 990 000
Subtotal	**211 473 995**
Concessão de empréstimos	
TRANSGÁS – Soc. Portuguesa de Gás Natural	375 000
Total	**211 848 995**

Fonte: Fundo de Regularização da Dívida Pública.

Em suma, para além das indemnizações compensatórias atribuídas a empresas dos sectores da comunicação social e dos transportes, prestadoras de serviço público, ao abrigo da RCM n.º 83/97, de 28 de Maio, previstas no Relatório referido no início do presente capítulo, houve outros fluxos para empresas do SPE, para igualmente as compensar de determinados encargos a que ficaram obrigadas (caso do porte-pago aos CTT e das compensações e bonificações de juros às instituições de crédito públicas, no valor de, respectivamente, 0,8 e 25,1 milhões de contos).

Por outro lado, naquele Relatório não foram incluídas as transferências de capital para as empresas públicas e participadas que, na sua maioria, se destinaram ao financiamento de investimentos incluídos no PIDDAC realizados por aquelas empresas, e que ascenderam, em 1997, a cerca de 24 milhões de contos.

Relativamente aos novos avales, previstos pelo Governo, no valor de 278 milhões de contos, os mesmos não foram tratados no presente capítulo, em virtude de, no momento da sua concessão, não constituírem fluxos para as empresas.

Refira-se, no entanto, que, conforme se encontra evidenciado nos quadros constantes dos pontos 7.6.2.1.1. e 7.6.2.1.2., foram avalizadas pelo Estado operações de crédito realizadas por entidades do SPE no valor global de 226,7 milhões de contos (104, na ordem interna, e 122,7, na ordem externa).

No quadro seguinte, compara-se o esforço financeiro previsto e o que foi apurado pelos serviços de apoio do Tribunal:

(em milhões de contos)

	Previsão (1)	**Montante apurado (2)**	**Diferença (2) – (1)**
Indemnizações compensatórias	34,0	[(a)] 62,6	+ 28,6
Transferências de capital	-	[(b)] 24,0	+ 24,0
Assunções de passivos	116,0	42,0	- 74,0
Dotações de capital	88,0	[(c)] 211,8	+ 123,8
Execução de avales	-	0,5	+ 0,5
Novos avales	278,0	226,7	- 51,3
	516,0	**567,6**	**+ 51,6**

(a) Inclui outros subsídios para além dos que foram objecto de distribuição por RCM.
(b) Fluxos não previstos no Relatório que acompanhou a proposta de lei do Orçamento.
(c) Inclui o empréstimo à Transgás.

11.3 - Fluxos financeiros do SPE para o OE

As receitas orçamentais provenientes do sector público empresarial, e identificadas como tal na CGE, constam do quadro seguinte:

(em contos)

	Sociedades não financeiras	Instituições de crédito	Empresas de seguros	Total
Juros	879 642	969 373		1 849 015
Dividendos e participação nos lucros	151 842 764	25 125 000	668 455	177 636 219
Transferências correntes	49 505	1 868	3 485	54 858
Transferências de capital	15 877			15 877
Títulos a médio e longo prazos	60			60
Empréstimos a médio e longo prazos	2 560 914	464 079		3 024 993
Alienação de partes sociais de empresas	825 873 119			825 873 119
Total	**981 221 881**	**26 560 320**	**671 940**	**1 008 454 141**

Fonte: CGE/97

As receitas de alienação de partes sociais de empresas, no valor de 825,9 milhões de contos, foram tratadas no Capítulo anterior, e englobam, como foi referido, para além das receitas provenientes das privatizações directamente realizadas pela DGT, o produto das vendas a outros entes públicos, das vendas em bolsa de títulos sujeitos ao regime da Lei n.º 71/88, e das privatizações relativas a anos anteriores.

Aquele valor distribui-se da seguinte forma;

(em contos)

Entidades	Montante apurado	Valor constante da CGE
Cimpor – Cimentos de Portugal	45 303 649	
Portugal Telecom	366 833 558	
EDP – Electricidade de Portugal	337 083 740	
Tabaqueira	33 150 000	
Sociedade Águas do Luso	1 471	
Conframpor – Soc. Franco Portuguesa Controle	315 441	
Empordef – Empresa Portuguesa de Defesa	185 243	
Quimigal – Química de Portugal	8 141 051	
Brisa – Auto Estradas de Portugal	34 535 100	
ITUR	3 866	
EPSI – Empresa de Polímeros de Sines	320 000	
Total	**825 873 119**	**825 873 119**

Fonte: Fundo de Regularização da Dívida Pública.

Relativamente aos restantes fluxos de receita, apenas se conseguiu informação mais detalhada em relação aos dividendos e às amortizações de empréstimos entregues por entidades do SPE, embora não na totalidade.

Assim, no que respeita às receitas orçamentais a título de dividendos de empresas do sector público empresarial, conseguiu-se discriminar 97,5% do respectivo valor constante da CGE.

(em contos)

Entidades	Montante apurado	Valor constante da CGE
Sociedades não financeiras		
Partest - Participações do Estado	(a) 81 000 000	
Cimpor – Cimentos de Portugal	1 572 236	
Transmotor – Soc. Com. Ind. Veículos Transp. Motores	264	
Companhia das Lezírias	(b) 76 168	
EDP - Electricidade de Portugal	53 970 000	
IPE – Investimentos e Participações Empresariais	1 363 932	
Portugal Telecom	10 011 549	
SIMAB – Soc. Instalação Mercados Abastecedores	27 440	
Subtotal	**148 021 589**	**151 842 764**
Instituições de crédito		
Caixa Geral de Depósitos	25 125 000	25 125 000
Subtotal	**25 125 000**	**25 125 000**
Total	**173 146 589**	**177 636 219**

Fonte: Direcção-Geral do Tesouro

(a) Deste montante, 15 000 000 contos correspondem à distribuição de reservas livres.

(b) Deste montante, 37 500 contos correspondem ao pagamento da 2ª prestação de dividendos de 1995

Relativamente ao valor constante da CGE, a título de dividendos provenientes de empresas seguradoras do SPE, 668.455 contos, apurou-se que essa importância provem do Instituto de Seguros de Portugal que, nos termos do art.º 1.º dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 251/97, de 26 de Setembro, continuou a pertencer ao sector público administrativo, sendo "uma pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio", pelo que aquela receita está indevidamente classificada como oriunda do SPE.

Relativamente a esta questão, a DGO, na sua resposta, apenas se limita a referir que o "*Instituto de Seguros de Portugal, organismo dotado de autonomia administrativa e financeira, mas que só veio a integrar o subsector dos Serviços e Fundos Autónomos em 1998*", não se percebendo qual o alcance dessa afirmação, nomeadamente qual a posição da DGO sobre a questão em causa.

No que concerne às receitas classificadas no Cap. 10 – "Activos financeiros", Grupo 14 – "Empréstimos a médio e longo prazo/Outros sectores", com origem em entidades do SPE, as mesmas respeitam à amortização de empréstimos concedidos pelo Estado àquelas entidades, tendo sido possível discriminar 93,9% do respectivo valor constante da CGE.

(em contos)

Entidades	Montante apurado	Valor constante da CGE
Sociedades não financeiras		
CP - Caminhos de Ferro Portugueses	2 427 351	
Docapesca – Portos e Lotas	42 211	
EDP – Electricidade de Portugal	5 649	
Subtotal	**2 475 211**	**2 560 914**
Instituições de crédito		
Caixa Geral de Depósitos	197 293	
Banco de Portugal	168 054	
Subtotal	**365 347**	**464 079**
Total	**2 840 558**	**3 024 993**

Fonte: Direcção-Geral do Tesouro

Para além do montante de IRC entregue por entidades do SPE, que os serviços de apoio do Tribunal não dispõem de elementos, o Governo apenas considerou, no Relatório já referido, como outros fluxos de receita provenientes do SPE, os dividendos, prevendo uma receita de 148,5 milhões de contos; face aos montantes apurados, que foi por defeito, pode afirmar-se que foi cobrado um valor superior à previsão.

Relativamente aos outros fluxos de receita, que aqui foram tratados, embora não de forma exaustiva, dadas as limitações de informação, o Governo, de um modo geral, não apresentou previsões.

PRINCIPAIS ABREVIATURAS UTILIZADAS

APA	Associação Parque Atlântico
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
ACP	Automóvel Clube de Portugal
ADSE	Direcção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública
AE	Auto-Estradas
AGA	Álcool e Géneros Alimentares, SA
AL	Autarquias Locais
AMTRES	Associação dos Municípios de Cascais, Oeiras e Sintra para o Tratamento de Resíduos Sólidos
ANAM	Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira
APDL	Administração dos Portos do Douro e Leixões
APL	Administração do Porto de Lisboa
APS	Administração do Porto de Sines
APSS	Administração dos Portos de Sesimbra e Setúbal
AR	Assembleia da República
AR's	Aplicações Relevantes
ARSN	Administração Regional de Saúde Norte
Arsol Plásticos	Arsol Plásticos, Lda
AS	Acção Social
ATP	Agricultor a título principal
AUTOEUROPA	AUTOEUROPA, Automóveis Lda
BAD	Banco Africano de Desenvolvimento
BANIF	Banco Internacional do Funchal
BBI	Banco Borges & Irmão
BCP	Banco Comercial Português
BEI	Banco Europeu de Investimentos
BES	Banco Espirito Santo
BESCL	Banco Espirito Santo & Comercial de Lisboa
BF	Bairro Fiscal
Bf	Benefícios Fiscais
BFB	Banco Fonsecas & Burnay
BFE	Banco de Fomento e Exterior
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BMC	Banco Mello Comercial, SA
BNU	Banco Nacional Ultramarino
BP	Banco de Portugal
BPA	Banco Português do Atlântico
BPSM	Banco Pinto & Sotto Mayor
BRISA	BRISA – Auto-Estradas de Portugal, S A
BTA	Banco Totta & Açores

BT's	Bilhetes do Tesouro
C.A.	Comissão de Apreciação
CA	Contribuição Autárquica
CAP	Comissão Análise de Propostas
CCAM	Caixa de Crédito Agrícola Mútuo
CCRA	Comissão de Coordenação para a Região do Alentejo
CCRLVT	Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo
CCT	Conta Corrente do Tesouro
CE	Comissão Europeia
CEC	Cadastro Especial de Contribuintes
CEE	Comunidade Económica Europeia
CEFA/SSFA	Caixa Económica das Forças Armadas/Serviços Sociais das Forças Armadas
CE-IEFP	Comissão Europeia-Instituto do Emprego e Formação Profissional
CEO	Conta de Execução Orçamental
CEROT	Conta Especial de Regularização de Operações de Tesouraria
CF	Cronograma financeiro
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CGE	Conta Geral do Estado
CHCR	Centro Hospitalar das Caldas da Rainha
CHS	Centro de Histocompatibilidade do Sul
CIMSISSD	Código do Imposto Municipal da Sisa e do Imposto sobre as Sucessões e Doações
CIR	Caixa do Imposto sobre o Rendimento
CIRC	Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas
CIRS	Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
CLA	Comissões Locais de Acompanhamento
CME	Caixa Recebedora em Moeda Estrangeira
CMN	Caixa Recebedora em Moeda Nacional
CMP	Cimentos, Maceira e Pataias, SA
CMRRC-RP	Centro de Medicina de Reabilitação da Região Centro – Rovisco Pais
CN	Crédit National
CNCAP	Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública
CNN	Companhia Nacional de Navegação, SARL
CNP	Centro Nacional de Pensões
CNP	Companhia Nacional de Petroquímica
CNRM	Comissão Nacional do Rendimento Mínimo
COMTAPRE	Comissão Técnica de Acompanhamento do Projecto para Controlo das Receitas do Estado
COV	Caixa de Outros Valores
CP	Caminhos de Ferro Portugueses
CPA	Código de Procedimento Administrativo
CPC	Contas poupança condomínio
CPFA	Cofre de Previdência das Forças Armadas
CPH	Contas poupança habitação
CPME	Caixa de Previdência do Ministério da Educação

CPP	Crédito Predial Português, SA
CPPE	Companhia Portuguesa de Produção de Energia
CPPSP	Cofre de Previdência da Polícia de Segurança Pública
CPPTLP	Caixa de Previdência do Pessoal dos Telefones de Lisboa e Porto
CRCB	Companhias Reunidas de Congelados e Bacalhau
CRGE	Companhias Reunidas de Gás e Electricidade
CRP	Constituição da República Portuguesa
CRSS	Centro Regional da Segurança Social
CSS	Conta da Segurança Social
CT	Contabilidade do Tesouro
CT's	Mapas modelos utilizados na Contabilidade do Tesouro
CTM	Companhia de Transportes Marítimos, SARL
CTT	Correios de Portugal
DAFSE	Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu
DBFO	Design Building Financial Operation
DBX	DB Export-Leasing, Gmbh
DCC	Divisão de Contabilidade e Controlo
DCT	Direcção de Contas do Tesouro
DDF	Direcção Distrital de Finanças
DDFL	Direcção Distrital de Finanças de Lisboa
DEEP	Departamento de Estatística, Estudos e Planeamento
DEM	Marco Alemão
DGA	Direcção-Geral do Ambiente
DGAERI	Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais
DGAIEC	Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo
DGAS	Direcção-Geral de Acção Social
DGCI	Direcção-Geral das Contribuições e Impostos
DGCP	Direcção-Geral da Contabilidade Pública (actual DGO)
DGDR	Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional
DGDR	Direcção-Geral de Desenvolvimento Rural
DGF	Direcção-Geral das Florestas
DGI	Direcção-Geral da Indústria
DGITA	Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DGP	Direcção-Geral do Património
DGPA	Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura
DGPNTM	Direcção-Geral de Portos, Navegação e Transportes Marítimos
DGRSS	Direcção-Geral dos Regimes da Segurança Social
DGT	Direcção-Geral do Tesouro
DGTC	Direcção-Geral do Tribunal de Contas
DGTT	Direcção-Geral de Transportes Terrestres
DGXVI	Direcção-Geral de Política Regional e Coesão da CE
DGXX	Direcção-Geral de Controlo Financeiro da CE
DL	Decreto Lei
DPIRVA	Dívida Potencial de IR e de IVA

DPP	Departamento de Prospectiva e Planeamento
DR	Diário da República
DRAALEN	Direcção Regional de Agricultura do Alentejo
DRAALG	Direcção Regional de Agricultura do Algarve
DRABI	Direcção Regional de Agricultura da Beira Interior
DRABL	Direcção Regional de Agricultura da Beira Litoral
DRAEDM	Direcção Regional de Agricultura de Entre Douro e Minho
DRARO	Direcção Regional de Agricultura do Ribatejo e Oeste
DRA's	Direcções Regionais de Agricultura
DRATM	Direcção Regional de Agricultura de Trás-os-Montes
DREPA	Direcção Regional de Estudos e Planeamento dos Açores
DRICSS	Departamento de Relações Internacionais e Convenções da Segurança Social
DRL	Demonstração de Resultados Líquidos
DSBF	Direcção de Serviços dos Benefícios Fiscais
DSCIR	Direcção de Serviços de Cobrança do Imposto sobre o Rendimento
DSCIVA	Direcção de Serviços de Cobrança do Imposto sobre o Valor Acrescentado
DSPIT	Direcção de Serviços de Prevenção e Inspecção Tributária
DSRIVA	Direcção de Serviços de Reembolsos do Imposto sobre o Valor Acrescentado
DUC	Documento Único de Cobrança
EAT	Estrutura de Apoio Técnico
EBF	Estatuto dos Benefícios Fiscais
ECU	European Currency Unit
EDIA	Empresa de Desenvolvimento de Infraestruturas do Alqueva, SA
EDP	Electricidade de Portugal
EF	Entrada de Fundos
EGN	Encargos Gerais da Nação
EIA	Empréstimo Interno Amortizável
EPAL	Empresa Pública das Águas de Lisboa
EPAL	Empresa Portuguesa de Águas Livres
ESP	Peseta Espanhola
ETAR	Estação de Tratamento de Águas Residuais
EU	União Europeia
EUA	Estados Unidos da América
EUROSTAT	Serviço de Estatística da Comunidade Europeia
FA/UTL	Faculdade de Arquitectura da Universidade Técnica de Lisboa
FBA/UL	Faculdade de Belas Artes da Universidade de Lisboa
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FC	Fundos Comunitários
FCM/UNL	Faculdade de Ciências Médicas da Universidade Nova de Lisboa
FCR	Fundos de Capital de Risco
FCSH/UNL	Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa
FCT/UNL	Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa
FE/UNL	Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa
FE/UP	Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto

FEA	Fundo de Estabilização Aduaneiro
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEFSS	Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social
FEIS	Fábrica Escola Irmãos Stephens, SA
FEOGA	Fundo Europeu de Garantia Agrícola
FEOGA-O	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola – Secção Orientação
FETT	Fundo Especial de Transportes Terrestres
FFAP	Fundo de Fomento e Assistência Prisional
FFC	Fundo de Fomento Cultural
FFH	Fundo de Fomento de Habitação
FGCAM	Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo
FGD	Fundo de Garantia de Depósitos
FGRC	Fundo de Garantia de Riscos Cambiais
FIEP	Fundo para a Internacionalização das Empresas Portuguesas, SGPS, S.A.
FMV	Faculdade de Medicina Veterinária
FRCE	Fundo de Regularização do Conselho da Europa
FRDP	Fundo de Regularização da Dívida Pública
FRESS	Fundação Ricardo do Espírito Santo Silva
FRF	Francos Franceses
FRIE	Fundos de Reestruturação e Internacionalização Empresarial
FRV	Fundo de Renda Vitalícia
FSA	Fundos e Serviços Autónomos
FSE	Fundo Social Europeu
FSS	Fundo de Socorro Social
FT	Fundo de Turismo
Fund.CT	Fundação para a Ciência e Tecnologia
GAERI	Gabinete de Assuntos Europeus e Relações Internacionais
GAS	Gabinete da Área de Sines
GAT	Gabinete de Apoio Técnico
GCI	Gabinete Coordenador dos Investimentos
GETI	Grandes Estradas de Tráfego Internacional
GGFD	Gabinete de Gestão do Fundo de Desemprego
GOP	Grandes Opções do Plano
HCB	Hidroeléctrica de Cahora Bassa
HCFT	Hospital Cândido de Figueiredo de Tondela
HJM	Hospital Júlio de Matos
IA	Imposto Automóvel
IAPMEI	Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento
IASFA	Instituto de Acção Social das Forças Armadas
IC	Itinerário Complementar
IC	Instituto Camões
IC’s	Instituições de Crédito
ICEP	Investimentos, Comércio e Turismo de Portugal
ICP	Instituto de Cooperação Portuguesa
IC's	Instituições de Crédito
ICS/UL	Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

IDIT	Instituto de Desenvolvimento e Inovação Tecnológica
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
IF	Instituto Florestal (actual DGF)
IFADAP	Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas
IFOP	Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas
IGAPHE	Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado
IGAT	Inspecção-Geral da Administração do Território
IGCP	Instituto de Gestão do Crédito Público
IGF	Inspecção Geral de Finanças
IGFSS	Instituo de Gestão Financeira da Segurança Social
IGM	Instituto Geológico e Mineiro
IGSS	Inspecção-Geral da Segurança Social
IGSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IHMT/UNL	Instituto de Higiene e Medicina Tropical da Universidade Nova de Lisboa
IMAIA	Instituto de Mercados Agrícolas e Industria Agro-Alimentar
IMP	Instituto Marítimo Portuário
INATEL	Instituto Nacional de Aproveitamento dos Tempos Livres
INCN	Imprensa Nacional Casa da Moeda
INE	Instituto Nacional de Estatística
INETI	Instituto Nacional de Engenharia e Tecnologia Industrial
INGA	Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola
INH	Instituto Nacional de Habitação
INIA	Instituto Nacional de Investigação Agrária
INOFOR	Instituto de Inovação para a Formação
INSDrJ	Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge
INSM	Inspecção de Navios e Segurança Marítima
IO	Intervenção Operacional
IOLVT	Intervenção Operacional de Lisboa e Vale do Tejo
IOP	Instituto de Orientação Profissional/Universidade de Lisboa
IOT	Intervenção Operacional Transportes
IP	Itinerário Principal
IP	Investimentos do Plano
IPACA	Instituto Português da Arte Cinematográfica e Audiovisual
IPCC	Instituto Português de Cartografia e Cadastro
IPE	Investimento e Participações Empresariais, SA
IPOFG	Instituto Português de Oncologia Francisco Gentil
IPQ	Instituto Português de Qualidade
IPS	Instituições de Previdência Social
IPSAR	Instituto Português de Santo António em Roma
IPSS	Instituições Particulares de Solidariedade Social
IR	Imposto sobre o Rendimento
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IRSocial	Instituto de Reinserção Social
IS	Interlocutor Sectorial

ISA	Imposto Especial sobre o Álcool
ISC	Instituições Superiores de Controlo
ISEG/UTL	Instituto Superior de Economia e Gestão/Universidade Técnica de Lisboa
ISEGI/UNL	Instituto Superior de Estatística e Gestão de Informação/Universidade Nova de Lisboa
ISP	Imposto sobre os Produtos Petrolíferos
ISP/FGA	Instituto Seguros de Portugal/Fundo de Garantia Automóvel
ISP/FUNDAP	Instituto Seguros de Portugal/FUNDAP
IST	Instituto Superior Técnico
ITL	Lira Italiana
ITQB/UNL	Instituto de Tecnologia Química e Biológica/Universidade Nova de Lisboa
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
IVP	Instituto do Vinho do Porto
IVV	Instituto da Vinha e do Vinho
JAE	Junta Autónoma de Estradas
JAPN	Junta Autónoma dos Portos do Norte
JCP	Junta de Crédito Público
JML	Junta Metropolitana de Lisboa
JNICT	Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica
JPY	Iene Japonês
KfW	Kreditansalt für Wiederaufbau
LBSS	Lei de Bases da Segurança Social
LEOE	Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado
LIPOR	Serviço intermunicipalizado de Tratamento de Lixo da Região do Porto
LNEC	Laboratório Nacional de Engenharia Civil
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LVT	Lisboa e Vale do Tejo
MA	Ministério do Ambiente
Maconde	Maconde – Confecções, Lda
MADRP	Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas
MAI	Ministério da Administração Interna
MC	Milhões de contos
MC	Ministério da Cultura
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MDN	Ministério da Defesa Nacional
ME	Ministério da Educação
MEc	Ministério da Economia
MEPAT	Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território
MÊS	Ministério do Equipamento Social
MESOT	Mapa das Entradas e Saídas de Fundos por Operações de Tesouraria
MESS	Ministério do Emprego e da Solidariedade Social
MET	Meticais
MF	Ministério das Finanças
MJ	Ministério da Justiça

ML	Metropolitano de Lisboa
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
MOE	Movimento de Operações Escriturais
MPI	Meios de Pagamento Inválidos
MQE	Ministério da Qualificação e Emprego
MRF	Modernização da Rede Fundamental
MS	Ministério da Saúde
MSSS	Ministério da Solidariedade e da Segurança Social
MTMM	Mapa de trabalhos a mais e a menos
MTN	Medium Term Notes
NATO	Organização do Tratado do Atlântico Norte
NIDE	Novo Instrumento de Desenvolvimento da Exportação
NLG	Florim Holandês
NLP	Agência de Notícias de Portugal, S.A:
o e	Outras Estradas
OCA'S	Obrigações de Capitalização Automática
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento de Estado
OGFE	Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento
OGMA	Oficinas Gerais de Material Aeronáutico, S.A.
OGME	Oficinas Gerais de Material de Engenharia
OP	Ordem de Pagamento
OPT	Oferta Pública de Troca
OPV	Oferta Pública de Venda
OREO	Operações de Regularização de Escrita Orçamental
OSS	Orçamento da Segurança Social
OT	Obrigação do Tesouro
OT-FIP	Obrigações do Tesouro – Fomento de Investimento Público
OTRV	Obrigação do Tesouro de Rendimento Variável
OVR	Outros Valores a Regularizar
PAC	Pauta Aduaneira Comum
PAC	Política Agrícola Comum
PAF	Programa de Acção Florestal
PAIEP	Programa de Apoio à Internacionalização das Empresas Portuguesas
PAMAF	Programa de Apoio à Modernização Agrícola e Florestal
PAR	Programa de Financiamento Arrendatários Rurais
PCISS	Plano de Contabilidade das Instituições da Segurança Social
PCM	Presidência do Conselho de Ministros
PDI	Pauta de Direitos Interna
PDR	Plano de Desenvolvimento Regional
PDRITM	Programa de Desenvolvimento Regional Integrado de Trás os Montes
PEDIP	Programa Específico para o Desenvolvimento da Indústria Portuguesa
PEDIP II	Programa Estratégico de Dinamização e Modernização da Indústria Portuguesa
PEDRAA	Programa Específico de Desenvolvimento da Região Autónoma dos Açores
PERE	Plano Especial de Recuperação de Empresas

PESEF	Plano Estratégico e Saneamento Económico ou Financeiro
PIB	Produto Interno Bruto
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PLP	Plano de Longo Prazo
PMLP	Plano Médio e Longo Prazo
PMP	Plano de Médio Prazo
PNB	Produto Nacional Bruto
PO	Programa Operacional
POC	Plano Oficial de Contabilidade
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
PORLVT	Programa Operacional da Região de Lisboa e Vale do Tejo
PPA	Planos poupança acções
PPR	Planos Poupança Reforma
PR	Presidente da República
PRN	Plano Rodoviário Nacional
PRODAC	Programa Operacional de Desenvolvimento das Acessibilidades
PRP	Prevenção Rodoviária Portuguesa
PT	Plano de trabalhos
PT	Portugal Telecom, S.A.
PTE	Escudos
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
RA	Relatório de Actividades
RA's	Regiões Autónomas
RAA	Região Autónoma dos Açores
RAM	Região Autónoma da Madeira
RAN	Reserva agrícola nacional
RAP	Reposições Abatidas nos Pagamentos
RASL	Receitas Aduaneiras Sujeitas a Liquidação
RC	Rede Complementar
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RE	Receita Escritural
RE	Relatório de Execução
REFER	Rede Ferroviária Nacional, EP
REPER	Representação Permanente de Portugal
RESSAA	Regime Especial de Segurança Social das Actividades Agricolas
RF	Repartição de Finanças
RF	Rede Fundamental
RG	Regime Geral
RGS	Reserva Geral do Sistema
RICA	Rede de Informação de Contabilidades Agrícolas
RMG	Rendimento Mínimo Garantido
RNC	Rede Nacional Complementar
RNCE	Regimes não Contributos ou Equiparados
RNF	Rede Nacional Fundamental
RNIP	Rodoviária Nacional, Investimentos e Participações, SA

RO	Receita Orçamental
RPC	Recursos Próprios Comunitários
RRN	Rede Rodoviária Nacional
RT	Redes transeuropeias
RTA	Região de Turismo do Algarve
RTP	Radiotelevisão Portuguesa, S.A
SASUAçores	Serviços de Acção Social da Universidade dos Açores
SASUAveiro	Serviços de Acção Social da Universidade de Aveiro
SASUL	Serviços de Acção Social da Universidade de Lisboa
SASUNL	Serviços de Acção Social da Universidade Nova de Lisboa
SASUTL	Serviços de Acção Social da Universidade Técnica de Lisboa
SAT	Serviços de Apoio ao Tribunal
SAU	Superfície agrícola útil
SCML	Santa Casa da Misericórdia de Lisboa
SCUT	Portagem sem cobrança ao utilizador
SEAF	Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais
SEAMEPAT	Secretário de Estado Adjunto do Ministro do Equipamento, Planeamento e da Administração do Território
SEC	Secretário de Estado do Comércio
SEI	Secretário de Estado da Indústria
SEMNE	Serviços Externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros
SEO	Secretário de Estado do Orçamento
SEOP	Secretaria de Estado das Obras Públicas
SESS	Secretaria de Estado da Segurança Social
SETF	Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças
SF	Saída de Fundos
SGMC	Secretaria-Geral do Ministério da Cultura
SGMSS	Secretaria-Geral do Ministério da Segurança Social
SIA	Serviço de Inspecções às Autarquias
SIBR	Sistema de Incentivos de Base Regional
SIBS	Sociedade Interbancária de Serviços
SIC	Sistema de Informação Contabilística
SIDReg	Sistema de Informação de Desenvolvimento Regional
Siemens	Siemens Semicondutores, SA
Siemens/Matsushita	Siemens/Matsushita, Componentes, SA
SIFIT	Sistema de Incentivos Financeiros ao Investimento no Turismo
SIGC	Sistema Integrado de Gestão e Controlo
SIM	Serviço de Inspecções ao Ministério e Fundos Comunitários
SIMIAT	Sistema de Incentivos à Melhoria do Impacte Ambiental dos Transportes Públicos Rodoviários de Mercadorias
SIP	Sistema de identificação parcelar ("parcelário")
SIR	Sistema de Investimentos Regionais
SN	Siderurgia Nacional
SNAB	Sociedade de Armadores de Bacalhau, SA
SOFE	Serviços Sociais do Ministério das Finanças
SPA	Sector Público Administrativo

SSGNR	Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana
SSPCM	Serviços Sociais da Presidência do Concelho de Ministros
SSPSP	Serviços Sociais da Polícia de Segurança Pública
SSR	Serviço Sub-Regional
STA	Supremo Tribunal Administrativo
SUC	Sistema Unificado de Controlo
TAGUSPARQUE	Sociedade de Promoção e Desenvolvimento do Parque de Ciência e Tecnologia da Área de Lisboa, SA
TAP	Transportes Aéreos Portugueses
TC	Tribunal de Contas
TCE	Tribunal de Contas Europeu
TCO	Trabalhadores por Conta de Outrem
TDP	Teledifusora de Portugal, S.A.
TEIS	Transferências Electrónicas Interbancárias
TFP's	Tesourarias da Fazenda Pública
TLP	Telefones de Lisboa e Porto, S.A.
TRE	Tabela de Receita do Estado
UAL	Universidade Autónoma de Lisboa
UAlg.	Universidade do Algarve
UAve.	Universidade de Aveiro
UBP	União de Bancos Portugueses, SA
UC/SC	Universidade de Coimbra/Reitoria
UE	União Europeia
UG	Unidade de Gestão
UGN	Unidade de Gestão Nacional
UGR	Unidade de Gestão Regional
UGT	União Geral de Trabalhadores
UM	Universidade da Madeira
UNL/REITORIA	Universidade Nova de Lisboa/Reitoria
USD	Dólar dos Estados Unidos da América
UT	Unidades Triplas
UTL/REITORIA	Universidade Técnica de Lisboa/Reitoria
Valor Sul	Valorização e Tratamento de Resíduos sólidos da Área Metropolitana de Lisboa Norte
VER	Velocidade Equivalente Recta
ZAR	Rands Sul-Africanos

COLABORAÇÃO

Este Relatório contou na sua elaboração com a intervenção das seguintes áreas de responsabilidade do Tribunal:

Área I

Domínio*: Despesa global, concessão de apoios, dívida pública, património financeiro, operações de tesouraria, operações de encerramento da Conta e fluxos financeiros entre o OE e o SPE e para a União Europeia.*

Conselheiro Responsável*: João Pinto Ribeiro.*

Coordenação Geral*: Leonor Côrte-Real Amaral.*

Coordenação Técnica*: Luís Queimado e António Marta.*

Execução técnica*: Alexandre Barbosa, Arabela Correia, Enaltina Vasques, Francisco Moledo, Josefa Henriques, Leonor Monteiro, Luís Filipe Ferreira, Manuel Rodrigues, Margarida Gouveia, Maria Alice Alves, Maria do Rosário Almeida, Maria Fernanda Dias, Maria Gisela O. Dias, Maria Irene Melo, Maria de Lurdes Fernandes, M. Manuela Bonaparte Xavier, Rosa Maria Sequeira e Rui Manuel Salgueiro.*

Apoio informático: *Margarida Ferreira e Sandra Veloso.*

Área II

Domínio: *Receita global, caixas do Tesouro, receita cessante/benefícios fiscais e operações de encerramento da Conta).*

Conselheiro Responsável: *Manuel Raminhos Alves de Melo.*

Coordenação Geral: *Maria Augusta Alvito.*

Coordenação Técnica: *José Manuel Costa e Luís Filipe Simões.*

Execução técnica: *Ângela Maria Castro, Frederico Hugo Pinto, Manuel João Custódio, Maria Elisa Ribeiro, Maria Fernanda Xavier, Miguel Abrantes e Natália da Costa Barbosa.*

Apoio informático: *Maria Elisabete Bento.*

Área III

Domínio*: PIDDAC e fluxos financeiros da União Europeia.*

Conselheiro Responsável*: José Alves Cardoso.*

Coordenação Geral*: Lia Olema Videira Correia.*

Coordenação Técnica*: Rui Águas Trindade e Nuno Gil Zibaia da Conceição.*

Execução técnica*: Ana Maria C. Silva, Daniel Seguro Sanches, Humberto José Gomes, João Alexandre Coelho, João Caracol Miguel, Jorge Moreno Trindade, Lídia L. de Deus Brás Teixeira, Luísa Belo Gonçalves, Maria Adelaide Leandro e Maria Joana M. Lorena de Séves.*

Apoio informático: *Armando C. B. Antunes e Kátia Lorena M. Nobre.*

Área VII

Domínio*: Conta da Segurança Social.*

Conselheiro Responsável*: Manuel Henrique de Freitas Pereira.*

Coordenação Geral*: António M. Fonseca da Silva.*

Coordenação Técnica*: José M. Barbeita Pereira.*

Execução técnica*: José M. Silva Martins e Maria de Nazaré Leça Ramada, contando ainda com a participação de Ana Godinho Tavares, Carlos Esteves Ramos, Gaspar Cardoso da Costa, Hermenegildo dos Vultos e Maria Angelina Mateus.*

Colaboraram ainda na coordenação deste Parecer, nas áreas relativas ao capítulos II e parte do capítulo VI: Maria Helena Rebordão e Abílio de Matos.

Apoio informático geral: *Paula Reis e Pedro Gonçalves.*

Apoio Administrativo: Anabela Gomes e Luís Vieira

Reprografia: *Afonso Rebelo.*

Capa – concepção e processamento de imagem: *Sandra Veloso.*

DECLARAÇÃO DE VOTO

Votamos favoravelmente o Parecer mas não concordamos com as considerações e a conclusão relativa à contabilização das receitas do IVA, na medida em que dada a própria morfologia e modo de funcionamento deste imposto – que é um imposto geral sobre o consumo, de pagamento fraccionado ao longo do circuito económico, equivalente a um imposto único sobre o retalhista e respeitando o princípio da tributação no território de destino – a receita do IVA não pode deixar de ser líquida dos reembolsos a que haja lugar nos termos do art.º 22.º do respectivo Código e isso não contraria, nem na letra nem no espirito, a regra do orçamento bruto definida no art.º 5.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, que tem outro objectivo.

(João Pinto Ribeiro)

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

(Manuel Marques Ferreira)

XII - FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA (UE)

12.1 - Enquadramento

A alínea i) do n.º 1 do art.º 41º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, veio estabelecer que o Tribunal de Contas, no relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado, aprecia designadamente "os fluxos financeiros com a União Europeia, bem como o grau de observância dos compromissos com ela assumidos"

É, portanto, neste Parecer que o Tribunal faz pela primeira vez esse tipo de apreciação, uma vez que a mesma não estava prevista na anterior lei – Lei n.º 86/89. No entanto, essa análise é circunscrita aos fluxos provenientes dos fundos estruturais no âmbito do QCA II e do Fundo de Coesão, bem como aos recursos próprios não tradicionais.

Nos termos da Constituição (art.º 106º, n.º 3, alínea f)) e da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (Lei n.º 6/91 - art.º 13º, n.º 1, alínea f)), o Governo deve remeter à Assembleia da República, conjuntamente com a proposta de orçamento, relatório sobre as "transferências financeiras entre o Portugal e o exterior com incidência no orçamento". Igualmente deverá remeter relatório sobre as "transferências dos fundos comunitários e relação dos programas que beneficiam de tais financiamentos, acompanhados de um mapa de origem e aplicação de fundos" (Lei n.º 6/91 - art.º 13º, n.º 2, alínea h)).

No entanto, essa informação não consta da previsão dos art.ºs 27º - "Estrutura da CGE" e 29º - "Anexos informativos" da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, pelo que a Conta Geral do Estado não contém informação sistematizada sobre os fluxos efectivos com a União Europeia, o que dificulta a análise neste âmbito por parte do Tribunal .

No respeitante ao ano de 1997, o Governo na sua Proposta de Lei n.º 60/VII (Orçamento do Estado para 1997)[1], previa para esse ano os seguintes fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia:

[1] Publicada no Diário da Assembleia da República, II Série – A, 6º Suplemento, de 16 de Outubro de 1996.

(em milhões de contos)

Transferências	Previsão 1997
1. Transferências de Portugal para a UE	**211,3**
Direitos aduaneiros e niveladores agrícolas [(a)]	30,5
Recursos próprios IVA	100,4
Recursos próprios com base no PNB	80,2
Contribuições [(b)]	0,2
2. Transferências da UE para Portugal	**758,0**
FEOGA – Garantia	137,0
Fundos estruturais [(c)]	530,3
FEDER	322,3
FEOGA – Orientação	69,3
FSE	138,7
Fundo de Coesão	85,0
IFOP	5,7
Saldo Global (2 – 1)	**546,7**

(a) Inclui quotizações sobre o açúcar e isoglucose
(b) Participações no capital do BEI
(c) Abrange o QCA e Iniciativas Comunitárias

12.2 - Fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia

As transferências para a UE e que se destinam a financiar o orçamento da União Europeia são essencialmente constituídas pelos recursos próprios, dos quais fazem parte os recursos próprios tradicionais, os recursos próprios do IVA e os recursos próprios com base no Produto Nacional Bruto.

Há ainda a considerar a participação no capital do BEI e as contribuições para o Fundo Europeu de Desenvolvimento.

No que respeita aos recursos próprios tradicionais, os Estados membros cobram os direitos e colocam à disposição da União Europeia 90% do valor cobrado, sendo os restantes 10% retidos e contabilizados como receita nacional, a título de encargos da cobrança.

Os recursos próprios do IVA são calculados aplicando uma taxa uniforme à base tributável do IVA, a qual foi limitada, a partir de 1995, a 50% do PNB para os Estados membros cujo PNB per capita, em 1991, era inferior a 90% da média comunitária, como é o caso de Portugal.

Relativamente aos recursos próprios com base no PNB, a taxa de incidência é determinada no decurso do processo orçamental, em percentagem do PNB previsional dos Estados membros, por forma a cobrir integralmente a parte do orçamento da União Europeia não financiada pelos outros recursos próprios e por outras receitas.

A compensação a favor do Reino Unido para correcção do desequilíbrio das relações financeiras entre a União Europeia e este Estado membro foi mantida na actual Decisão dos Recursos Próprios (Decisão n.º 94/728/CEE, EURATOM).

Tendo por base as estimativas apresentadas pelo Governo para as transferências para a UE e os montantes dessas transferências evidenciados na CGE, apresentam-se no quadro seguinte os respectivos valores:

Transferências de Portugal para a União Europeia em 1997

(em milhões de contos)

Transferências	Previsão (1)	CGE (2)	(2) - (1)
Recursos próprios tradicionais	**30,5**	**34,2**	**+ 3,7**
Direitos aduaneiros		26,1	
Direitos niveladores agrícolas	30,5	8,0	+ 3,7
Quotizações sobre o açúcar e isoglucose		0,1	
Montantes compensatórios monetários - INGA	n.d.	0,0	0,0
Contribuição financeira	**180.6**	**183.8**	**+ 3,2**
Recursos próprios IVA	100,4	104.1	+ 3,7
Recursos próprios com base no PNB	80,2	71.2	- 9,0
Compensação ao Reino Unido	n.d.	7.8	+ 7,8
Reserva monetária do FEOGA	n.d.	0,7	+ 0,7
Total	**211,1**	**218,0**	**+ 6,9**

No que diz respeito às transferências de Portugal para a União Europeia houve um acréscimo em relação ao estimado de cerca de 3,2 milhões de contos, em virtude, por um lado, de não terem sido apresentadas previsões relativas à compensação ao Reino Unido e à Reserva monetária do FEOGA, que totalizaram 8,5 milhões de contos, e do valor transferido a título de recursos do IVA (+3,7 milhões de contos) e, por outro lado, das transferências com base no PNB (- 9 milhões de contos do que o previsto).

12.2.1 - Recursos próprios não tradicionais

Foram objecto de verificação, na Direcção Geral do Tesouro, as despesas relacionadas com a transferência para a União Europeia dos recursos próprios não tradicionais, cujas dotações orçamentais estão inscritas no Cap. 70 – "Recursos Próprios Comunitários" do orçamento do Ministério das Finanças, na Divisão 02 – "Contribuição financeira", em várias alíneas da rubrica da classificação económica 04.04.01 – "Transferências correntes/Exterior/Contribuições para a UE".

A execução orçamental das dotações relativas a essas contribuições para o orçamento da União Europeia, constante da CGE, encontra-se evidenciada no quadro seguinte:

Recursos próprios não tradicionais

Execução orçamental

(em contos)

Designação	Dotação inicial	Alteraç. orçam.	Dotação final	Pagamentos
Recursos próprios IVA	91 948 200	(a) + 12 137 256	104 085 456	104 085 454
Rec. complementar PNB	77 277 100	(b) - 6 050 667	71 226 433	71 226 432
Comp. ao Reino Unido	8 438 700	(b) - 640 188	7 798 512	7 798 512
Res. Monetária do FEOGA	1 243 700	(b) - 594 982	648 718	648 717
Outras reservas	1 638 000	(b) - 1 638 000	-	-
Total	**180 545 700**	**+ 3 213 419**	**183 759 119**	**183 759 115**

Fonte:CGE/97

(a) Reforço por contrapartida da dotação provisional (3.213.419 contos) e dos saldos disponíveis nas restantes rubricas em análise (8.923.837 contos).

(b) Anulações no valor global de 8.923.837 contos para dar contrapartida a parte do reforço referido em (a).

Nota: Despesas processadas por conta do Cap. 70 – "Recursos Próprios Comunitários" do orçamento do Ministério das Finanças, pela Divisão 02 – "Contribuição financeira", por várias alíneas da rubrica da classificação económica 04.04.01 – "Transferências correntes/Exterior/Contribuições para a UE".

A Direcção Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais (DGAERI), apresenta no ano anterior, com base em elementos fornecidos pelo INE, as previsões para o ano seguinte referente ao PNB. Com base nessas previsões, a União Europeia elabora o seu orçamento e estipula o montante da contribuição financeira portuguesa para o orçamento comunitário.

Assim, no final do ano de 1996 foram fixados os montantes das contribuições devidas por Portugal em 1997, valores esses que no final do ano de 1997 foram objecto de correcção, na sequência do "Orçamento Rectificativo e Complementar n.º 1/97 da União Europeia".

	Contribuição em ECU			Taxa de câmbio	Contribuição final em PTE
	Inicial	Correcção (a)	Final		
Recursos próprios IVA	470 643 148	+ 3 761 184	474 404 332	(c) 195,968	92 968 068 133
Recurso complem. PNB	(b) 404 752 923	- 59 341 630	345 411 293		67 689 560 267
Compens. Ao Reino Unido	43 194 327	- 3 399 505	39 794 822		7 798 511 678
Total	**918 590 398**	**- 58 979 951**	**859 610 447**		**168 456 140 078**

(a) Correcções comunicadas em Nov/97 e tidas em conta no pagamento de Dezembro, em relação ao qual, face aos novos valores das contribuições, se apurou o montante em dívida, tendo em conta os montantes pagos durante o ano.

(b) Valor considerado a partir do pagamento de Fevereiro, tendo o montante da contribuição sido inicialmente fixado em 395.548.317 ECUs.

(c) Taxa fixa aplicada a todas as transferências ocorridas em 1997, com excepção do pagamento de Janeiro em que se aplicou a taxa do ano anterior (195,718), embora esse pagamento tivesse sido posteriormente corrigido pela taxa de 1997.

Mensalmente, a DG XIX da Comissão Europeia indicou os valores devidos por Portugal, no mês seguinte, a título de recursos próprios IVA, complementar PNB e compensação ao Reino Unido, montantes que foram creditados na conta da Comissão aberta junto do Tesouro, no 1º dia útil de cada mês.

As transferências realizadas ao longo do ano de 1997 foram efectuadas com base no regime duodecimal, embora nos primeiros meses tenham sido antecipados duodécimos. No entanto, as regras de pagamento relativamente aos recursos próprios IVA e à compensação ao Reino Unido diferem das aplicadas aos recursos com base no PNB, como se encontra retratado no quadro seguinte:

Duodécimos transferidos

Meses	Recursos próprios IVA Compensação ao Reino Unido	Recurso complementar PNB
Janeiro	3,00	1,25
Fevereiro	1,00	1,25
Março	0,75	0,50
Abril	0.25	1,00
Maio	0,60	1,00
Junho e Julho	0,70	1,00
Agosto a Dezembro	1,00	1,00
Total	**12,00**	**12,00**

Também relativamente à contribuição de Portugal para a "Reserva Monetária do FEOGA", as transferências ocorridas no ano de 1997, nos meses de Fevereiro e Agosto, tiveram por base os montantes indicados pela DG XIX da Comissão Europeia.

Os pagamentos efectuados no ano de 1997 referente às rubricas em análise foram os seguintes:

Capº 70 – Recursos Próprios Comunitários

Div. 02 – Contribuição Financeira

(em escudos)

Meses	Recursos próprios IVA	Recurso complem. PNB	Compensação ao Reino Unido	Reserva Monetária do FEOGA	Total
Janeiro	23 028 333 909	8 064 158 907	2 113 476 822	-	33 205 969 638
Fevereiro	7 715 331 564	8 460 553 762	708 091 803	107 033 296	16 991 010 425
Março	5 764 437 276	3 304 942 535	529 044 117	-	9 598 423 928
Abril	1 921 479 092	6 609 885 068	176 348 039	-	8 707 712 199
Maio	4 611 549 821	6 609 885 068	423 235 294	-	11 644 670 183
Junho	5 380 141 458	6 609 885 068	493 774 509	-	12 483 801 035
Julho	5 380 141 458	6 609 885 068	493 774 509	-	12 483 801 035
Agosto	7 685 916 368	6 609 885 068	705 392 156	541 683 760	15 542 877 352
Setembro	7 685 916 368	6 609 885 068	705 392 156	-	15 001 193 592
Outubro	7 685 916 368	6 609 885 068	705 392 156	-	15 001 193 592
Novembro	7 685 916 368	6 609 885 068	705 392 156	-	15 001 193 592
Dezembro	8 422 988 083	[(a)] (5 019 175 481)	39 197 961	-	23 116 443 850
Subtotal	**92 968 068 133**	**67 689 560 267**	**7 798 511 678**	**648 717 056**	**169 104 857 134**
Acerto anos anteriores (88-96)	11 117 385 919	3 536 871 887	-	-	14 654 257 806

riores (88-96)					
Total	**104 085 454 052**	**71 226 432 154**	**7 798 511 678**	**648 717 056**	**183 759 114 940**

(a) Reposição abatida nos pagamentos.

O pagamento no mês de Janeiro, no valor de cerca de 33,2 milhões de contos, foi efectuado por operações de tesouraria, pela conta "Antecipação de receitas - alínea a) do art.º 2º do Decreto-Lei n.º 332/90, de 29 de Outubro", tendo posteriormente sido regularizada por via orçamental. Tal ficou a dever-se ao facto de não ter sido possível a DGT processar a correspondente despesa orçamental (via SIC) no 1.º dia útil de Janeiro e ser esse o compromisso estabelecido.

O montante pago no mês de Dezembro[2], decorreu, como já foi referido, das correcções comunicadas em Novembro, na sequência do "Orçamento Rectificativo e Complementar n.º 1/97 da União Europeia", e do consequente apuramento do valor em dívida, face aos novos valores fixados para as contribuições e aos montantes já pagos durante o ano.

Para além dessa correcção, relativa ao ano de 1997, foram ainda comunicadas pela Comissão Europeia outros acertos relativos a anos anteriores.

Assim, e com reflexo na despesa orçamental, foram comunicados pela Comissão Europeia, em Nov./97, os ajustamentos da contribuição financeira portuguesa relativos ao período de 1988 a 1996, que implicaram pagamentos adicionais, no valor de 14.654.257.806$00, referentes a:

▪ Recursos próprios IVA	+ 11 117 385 919$00	Anos de 1988 e 1996
▪ Recurso complementar PNB	+ 3 536 871 887$00	Anos de 1988 e 1996
	+ 14 654 257 806$00	

Dado que a rubrica orçamental relativa aos Recursos Próprios IVA não apresentava dotação suficiente para fazer face a esse pagamento adicional, em Dezembro, houve necessidade de reforçar a referida rubrica em + 12.137.256 contos, por contrapartida da dotação provisional (3.213.419 contos) e dos saldos disponíveis nas restantes rubricas em análise (8.923.837 contos).

Com reflexos na receita orçamental, foram comunicadas as seguintes correcções:

▪ Recurso complementar PNB	- 1 677 003$00	Anos de 1986 e 1987
▪ Compensação ao Reino Unido	- 807 364 960$00	Ano de 1993
	- 809 041 963$00	

[2] Também este pagamento foi efectuado por operações de tesouraria, pela conta "Antecipação de receitas - alínea a) do art.º 2º do Decreto-Lei n.º 332/90, de 29 de Outubro", tendo posteriormente sido regularizado por via orçamental, por na altura do processamento da correspondente despesa não estar ainda concluído o processo de alteração orçamental com vista ao reforço da rubrica orçamental relativa aos Recursos Próprios IVA, que apresentava dotação insuficiente.

Essas importâncias foram contabilizadas como receita orçamental, a título de restituição, no Capº 05- "Transferências (correntes)", Grupo 07 – "Exterior", Art.º 01 – "Comunidades Europeias", Subart.º 01 – "Restituições".

Em suma, a execução orçamental de 1997 foi também influenciada pelas correcções feitas pela Comissão Europeia às importâncias pagas por Portugal nos 11 anos anteriores, ou seja, desde o ano da adesão.

Ouvida sobre este ponto (12.2), a Direcção-Geral do Tesouro refere que o mesmo "*não* (lhe) *suscitou qualquer comentário*".

12.3 –Fluxos financeiros da União Europeia para Portugal

12.3.1 – Âmbito de verificação

Tendo em conta que a CGE como já referido não apresenta informação sistematizada sobre os fluxos financeiros provenientes da União Europeia, a análise constante do presente documento teve como fonte a informação obtida junto dos organismos responsáveis pela gestão dos Fundos Estruturais e Fundo de Coesão e da DGT.

A verdadeira dimensão das transferências da UE para Portugal, no ano económico de 1997, e no âmbito dos Fundos Estruturais, incluindo o IFOP, e do Fundo de Coesão, só é perceptível se visualizada no horizonte temporal (1994-1999) do quadro estratégico em que integram – o PDR – já transcorrido.

Por outro lado, sendo a primeira vez que esta matéria é tratada globalmente no Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado, uma visão mais alargada e abrangente só pode ser benéfica.

A análise incidiu sobre as transferências e aplicação dos diversos fundos estruturais e Fundo de Coesão, tendo por base o horizonte temporal 1994-1997 no âmbito da programação, aprovação e execução e, até 1998, no que respeita às transferências efectuadas para Portugal.

Teve-se também em consideração nesta análise uma abordagem genérica e integrada do controlo interno e externo nacional e do controlo externo comunitário no âmbito do QCA II.

Assim, neste último âmbito, este capítulo integra uma síntese das acções de controlo do TCE acompanhadas por este Tribunal.

No que respeita ao controlo externo nacional foram incluídas nos pontos 12.3.3 e 12.3.4 as sínteses das duas auditorias realizadas ao Fundo de Coesão e ao FEDER.

12.3.2 – Análise global

12.3.2.1 – Enquadramento

O Plano de Desenvolvimento Regional (PDR) – 1994-1999 insere-se nas grandes opções estratégicas para este período, tendo como grandes objectivos a convergência real entre as economias portuguesa e comunitária e a promoção da coesão económica e social no plano interno.

Estes objectivos foram operacionalizados em quatro eixos, correspondentes às grandes prioridades para o desenvolvimento de Portugal:

- Qualificar os recursos humanos e o emprego;
- Reforçar os factores de competitividade;
- Promover a qualidade de vida e a coesão social;
- Fortalecer a base económica regional.

Este Plano constituiu o quadro estratégico e operativo em que baseou e desenvolveu o contrato de desenvolvimento estabelecido entre Portugal e a União Europeia para o período 1994-1999 – Quadro Comunitário de Apoio II .

O PDR previu um investimento total de 6 580 milhões de contos para o período 1994-1999, o que equivalia a cerca de 28% do total do investimento da economia portuguesa previsto para esse período. Para o efeito, o Governo Português solicitou à Comissão Europeia um apoio de cerca de 3 500 milhões de contos a fundo perdido, a financiar pelos fundos estruturais, incluindo o IFOP, e pelo Fundo de Coesão.

A Comissão Europeia atribuiu a Portugal no âmbito do QCA II, numa primeira fase, cerca de 3 250 milhões de contos, sendo 2 740 respeitantes dos fundos estruturais – Decisão da Comissão (94/170/CE) de 25 de Fevereiro – e os restantes 510 do Fundo de Coesão – Regulamento (CE) nº 1164/94 do Conselho de 16 de Maio.

A estes montantes acresceram as Iniciativas Comunitárias aprovadas posteriormente pela CE, ao longo deste período, e financiadas pelos fundos estruturais, perfazendo-se assim, o apoio solicitado a fundo perdido por Portugal à UE.

A este apoio comunitário a fundo perdido e tendo em vista a concretização do PDR, deverão adicionar-se 1 200 milhões de contos oriundos de empréstimos do Banco Europeu de Investimento.

12.3.2.2 – Fluxos financeiros oriundos da UE para Portugal (1994-1998)

Durante o período 1994-1998 foram efectuadas transferências da UE para Portugal (relativas ao QCA II e Fundo de Coesão) no valor 2 515 468,9 milhares de contos o que representa cerca de 68,9 % do total de verbas programadas para o QCA II e Fundo de Coesão, conforme se verifica pelo quadro que se segue:

Transferências de verbas da UE por fundos

Un:1 milhão de escudos

Fundos	Programação Desp. Pública Comunitária 1994-1999	1994	1995	1996	1997	1998	TOTAL 1994-1998	1994-1998/ /1994-1999
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)=(7)/(1)
FEDER	1 957 158,6	178 307,6	251 057,1	299 887,9	340 665,4	306 023,4	1 375 941,4	70,3
FSE	658 880,4	41 143,9	68 463,2	120 868,7	75 421,7	142 840,5	448 738	68,1
FEOGA-O	409 030,4	29 942,5	51 053,8	61 185,1	62 252,3	68 534,2	272 967,9	55,7
IFOP	46 832,4	2 762,5	1 800,5	7 143,4	6 594,8	5 362,9	23 664,1	50,5
TOTAL	3 071 901,8	252 156,5	372 374,6	489 085,1	484 934,2	522 761	2 121 311,4	69,1
F COESÃO *	579 731,1	32 928,1	82 474,1	37 581,8	115 823,6	124 834,6	393 642,2	67,9
TOTAL	**3 651 632,9**	**285 084,6**	**454 848,7**	**526 666,9**	**600 757,8**	**647 595,6**	**2 514 953,6**	**68,9**

Fonte: DGDR, IFADAP, DAFSE, DGPA.

* Período de 1993-1999

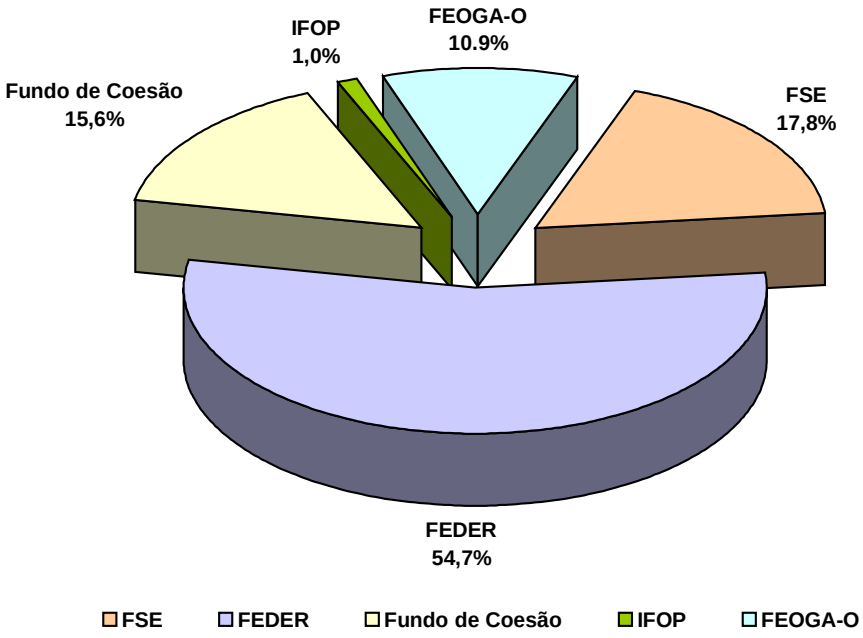
Nota: Os valores da programação da despesa pública comunitária reportam-se a 31/12/98

As transferências de verbas da UE relativas ao FEOGA-O e IFOP durante o período de 1994 - 1998, representam respectivamente 55,7% e 50,5% do total de verbas previstas no QCA II para estes fundo estrutural e instrumento financeiro, afastando-se estas percentagens do rácio global já referido de 68,9%. Esta situação é explicada por uma execução financeira abaixo do previsto para este fundo estrutural e instrumento financeiro.

Do total das verbas transferidas, 54,7% dizem respeito ao FEDER, 17,8 % ao FSE, 10,9 % ao FEOGA-O, 1,0 % ao IFOP e 15,6 % ao Fundo de Coesão.

Apresenta-se de seguida um gráfico circular com esta estrutura percentual:

TRANSFERÊNCIAS DA UE 1994-1998 (2 515 468,9 MILHÕES DE ESCUDOS)



Estes fluxos oriundos da UE representam respectivamente 1,9%, 2,8%, 3,1%, 3,3% e 3,3% (estimativa de 1998 do INE) do PIB conhecido para 1994, 1995, 1996, 1997 e 1998.

O aumento do peso percentual destes fluxos no PIB, ao longo destes anos, é fruto do ritmo crescente das transferências oriundas da UE.

Relativamente ao ano de 1997, foram cruzados os valores obtidos na DGT e nos interlocutores nacionais dos fundos em presença, tendo-se verificado algumas divergências, como se demonstra no quadro seguinte:

TRANSFERÊNCIAS DE FUNDOS COMUNITÁRIOS UE – PORTUGAL

Un: 1 Milhão de escudos

FUNDOS COMUNITÁRIOS	Transferências UE – Portugal 1997 (Fonte DGT)	Transferências UE – Portugal 1997 (Fonte: DGDR, DAFSE, IFADAP, DGPA)	Diferencial
	(1)	(2)	(3) = (1) – (2)
FEDER	338 698	340 665,4	(1 967,4)
FSE	75 525,6	75 421,7	103,9
FEOGA- O	63 547,7	62 252,3	1 295,4

IFOP	6 185,7	6 594,8	(409,1)
TOTAL	483 957	484 934,2	(977,2)
F COESÃO	116 036	115 823,6	212,4
TOTAL	**599 993**	**600 757,8**	**(764,8)**

Relativamente à fonte DGT, registam-se divergências para mais, no que respeita aos FSE, FEOGA-O e Fundo de Coesão, respectivamente, nos valores de 103,9, 1 295,4 e 212,4 milhares de contos e para menos, no FEDER e IFOP, respectivamente de 1 967,4 e 409,1 milhares de contos.

Estes diferenciais encontram-se justificados conforme informação constante nas alegações da DGDR, DAFSE, DGPA e IFADAP, os quais são explicados pelos diferentes momentos de registo, quando em período de fecho de exercício.

A DGT, no âmbito das alegações, confirma o referido anteriormente, nos seguintes termos:

> *"As divergências dos montantes apresentados ..... podem ser justificadas pelo facto de se terem verificado algumas transferências nos finais dos meses de Dezembro de 1996 e 1997, as quais foram apenas comunicadas aos respectivos organismos interlocutores nacionais nos princípios dos anos seguintes e por essa razão terem sido consideradas em anos diferentes por parte das diversas entidades intervenientes"*

12.3.2.3 – Perspectiva por eixos prioritários de desenvolvimento

Em termos de análise da programação do QCA II por eixos prioritários verifica-se, de uma forma resumida, pela observação do Quadro 4 (coluna 1), adiante apresentado no ponto 6, como se encontra repartida a estrutura de financiamentos do QCA II por aquelas prioridades, bem como pela Assistência Técnica e pelos Programas de Iniciativa Comunitária.

Assim, de acordo com essa estrutura, do total programado em termos da participação comunitária para o QCA II e com dados referentes a 31/12/97, inscritos no Relatório de Execução Anual do QCA II 1997 da DGDR (versão final Nov. 1998), observa-se que o maior volume de fundos, cerca de 43% do total, foi canalizado para o Eixo 2 – Reforçar os Factores de Competitividade da Economia, seguindo-se-lhe o Eixo 4 – Fortalecer a Base Económica e Regional com 21%, o Eixo 1 – Qualificar os Recursos Humanos e o Emprego com 20%, o Eixo 3 – Promover a Qualidade de Vida e a Coesão Social com 8%, a Assistência Técnica com 1% e por último os Programas de Iniciativa Comunitária com 7%.

A este volume de verbas relativas aos fundos estruturais dever-se-á acrescentar as do Fundo de Coesão destinadas aos sectores dos Transportes e Ambiente, num montante de cerca de 561 280 milhares de contos.

Para o território nacional e numa breve análise ao peso relativo dos Eixos na estrutura do investimento total previsto para o período de vigência do QCA II (sem iniciativas comunitárias), verifica-se o seguinte:

O Eixo 2 é o que maior peso tem na estrutura do investimento, representando, no conjunto do QCA II, cerca de 57% do investimento total – (Plano de Financiamento do QCA II 1994-1999 – decisões em vigor em Dez. 97 – Relatório de Execução Anual do QCA II de 1997 – versão final Nov. 1998);

O Eixo 3 é o menos representativo no investimento total, com apenas 7%, seguindo-se-lhe o Eixo 1 com 16% e o Eixo 4 com 19%. A Assistência Técnica representa 1%;

O Fundo que maior peso apresenta no conjunto dos Eixos prioritários, com excepção do Eixo 1, é o FEDER com 62%, seguindo-se-lhe o FSE com 23%, o FEOGA-O com 14% e o IFOP com 1%.

12.3.2.4 – Perspectiva regionalizada da execução da despesa pública

Numa análise ao modo como se distribuiu em termos globais a execução da despesa pública por regiões, relativamente ao FEDER, FEOGA-O e IFOP no período de 1994 a 1997, respeitando 88,6% do total do QCA II, com iniciativas comunitárias que é possível regionalizar, observa-se de acordo com o Quadro que se segue, o seguinte:

REGIONALIZAÇÃO DA DESPESA PÚBLICA EXECUTADA QCA II – 1994/1997

Un: 1 Milhão de Escudos

EIXOS / PROGRAMAS	NORTE	CENTRO	LVTEJO	ALENTEJO	ALGARVE	AÇORES	MADEIRA	NÃO REGIONALIZADA	TOTAL
Eixo 1 – Qualificar os Recursos Humanos e Emprego	**45 521,2**	**30 929,4**	**45 703,5**	**7 854,7**	**6 938,5**	**344,5**	**606,5**	**3 075,2**	**140 973,5**
.Bases do Conhecimento e da Inovação	42 149,4	27 549,3	44 625 ,4	7 370,4	6 538,9	344,5	606,5	1 143,6	130 328,0
.Formação Profissional e Emprego	3 371,8	3 380,1	1 078,1	484,3	399,6	-	-	1 931,6	10 645,5
Eixo 2 – Reforçar os factores de Competitividade da Economia	**242 530,6**	**140 049,9**	**426 883,3**	**47 187,1**	**23 429,8**	**8 601,6**	**12 710,0**	**130 581,0**	**1 055 403.1**
.Infra-estruturas de Apoio ao Desenvolvimento	94 689,6	57 389,3	258 878,4	3 168,8	4 073,2	2 859,1	693,1	69 585,9	491 337,4
.Modernização do Tecido Económico	147 841,0	82 660,6	168 004,9	44 018,3	19 356,6	5 742,5	12 016,9	60 995,1	540 635,9
Eixo 3 – Promover a Qualidade de Vida e a Coesão Social	**42 312,8**	**29 937,6**	**75 185,1**	**3 330,0**	**7 443,0**	**-**	**-**	**3 191,3**	**161 399,8**
.Ambiente e Revitalização Urbana	13 293,2	7 993,9	69 338,7	2 096,9	2 006,9	-	-	3 191,3	97 920,9
. Saúde e Integração Social	29 019,6	21 943,7	5 846,4	1 233,1	5 436,1	-	-	-	63 478,9
Eixo 4 – Fortalecer a Base Económica Regional	**97 415,8**	**62 707,3**	**58 947,2**	**33 042,1**	**16 335,8**	**88 220,9**	**80 934,5**	**3 357,2**	**440 960,8**
. PPDR	13 126,3	10 925,2	5 671,2	3 353,1	1 108,2	-	23,0	559,3	34 766,3
. PO Norte	84 289,5							478,6	84 768,1
. PO Centro		51 782,1						1 414,2	53 196,3
. PORLVT			53 276,0					338,2	53 614,2
. PO Alentejo				29 689,0				499,3	30 188,3
. PO Algarve					15 227,6			-	15 227,6
. PO RA Açores						88 220,9		4,5	88 225,4
. PO RA Madeira							80 911,5	63,1	89 974,6
Assistência Técnica			**344,5**		**2,4**	**70,0**		**12 419,8**	**12 773,7**
Iniciativas Comunitárias	**28 202,1**	**8 091,4**	**4 168,4**	**5 057,1**	**917,4**	**5 286,2**	**13 083,0**	**66 191,1**	**130 996,7**
.Interreg II-Transfronteiriço	15 606,3	5 023,0		4 960,1	868,2			65,2	26 522,8
.Interreg II-Redes de Energia	4 296,1		3,7					50 929,7	55 229,5
.Retex	7 178,6	3 067,1	624,7	75,2				12 314,3	23 259,9
.URBAN	943,7		1 283,6						2 227,3
.EMPLOI	26,1	1,3	16,2			0,8			44,4
.PESCAS					49,2				49,2
.PME								87,5	87,5
.RESIDER II			822,5					15,6	838,1
.REGIS			43,5			5 012,0	13 083,0	1 114,3	19 252,8
.RECHAR	151,3								151,3
.LEADER								1 651,3	1651,3
.KONVER			1 374,2	21,8		273,4		13,5	1 682,9
TOTAL QCA II	**455 982,5**	**271 715,6**	**611 232,0**	**96 471,0**	**55 066,9**	**102 523,2**	**107 334,0**	**218 815,6**	**1 919 140,8**
ESTRUTURA%POR REGIÕES	**26,8**	**15,9**	**35,9**	**5,6**	**3,2**	**6,0**	**6,3**		**1 700 325,2**
CAPITAÇÃO	**0,128**	**0,158**	**0,184**	**0,187**	**0,158**	**0,420**	**0,413**		

Fonte: DGDR (Relatório de Execução Anual QCA II 1997 - versão final Nov. 1998);
Nota: Não inclui o FSE e o Fundo de Coesão.

Relativamente ao território continental a região onde se verificou a maior percentagem de execução da despesa pública (35,9%) foi a de Lisboa e Vale do Tejo, seguida da do Norte (26,8%), Centro (15,9%), Alentejo (5,6%) e Algarve (3,2%);

No que respeita às Regiões Autónomas e à semelhança dos valores registados para o Alentejo e Algarve, os níveis de execução de despesa pública apresentam valores de menor montante do que as três primeiras regiões assinaladas na alínea anterior;

Na Região de Lisboa e Vale do Tejo, onde se verificou o maior índice de execução de despesa, o Eixo de intervenção que maior contributo forneceu para aquele índice foi o Eixo 2, graças ao programa "Infra-estruturas de Apoio ao Desenvolvimento" (Subprograma Transportes);

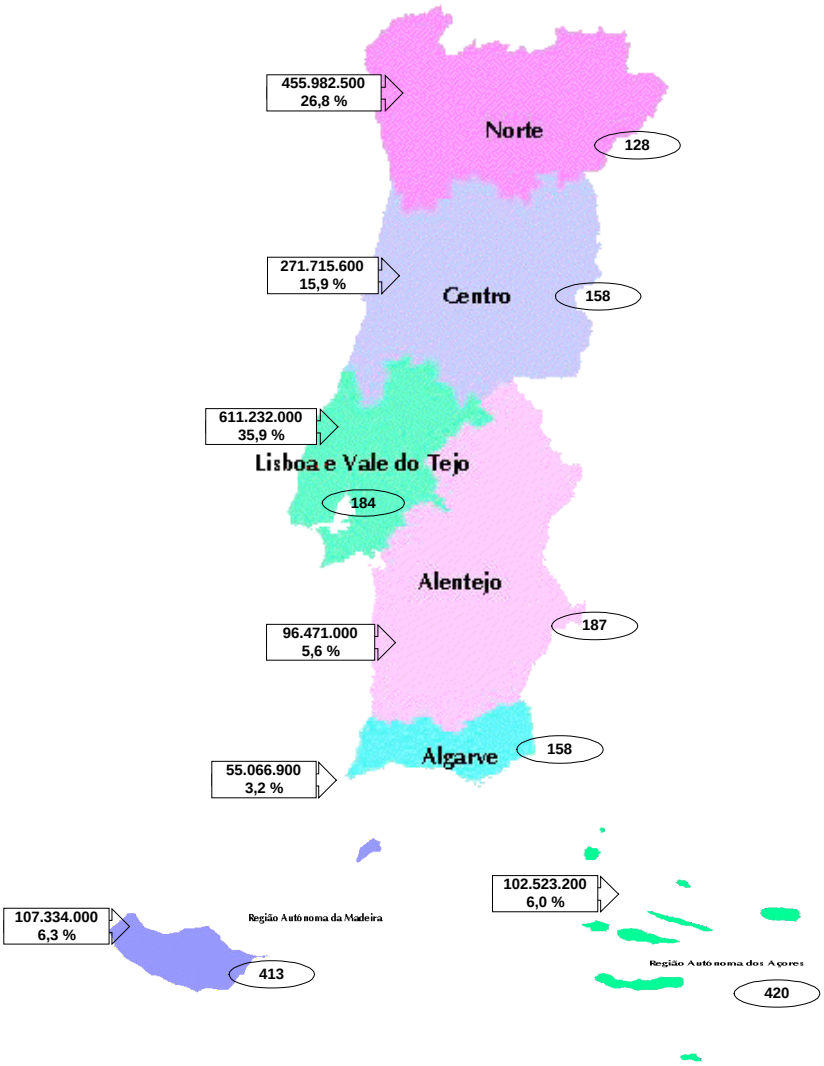
Em termos do território continental, as Regiões Norte e Lisboa e Vale do Tejo apresentam a maior concentração de investimento, respectivamente com 26,8% e 35,9%, beneficiando conjuntamente de mais de metade do investimento apoiado total, seguindo- se a do Centro (15,9%), a Região Autónoma da Madeira (6,3%), a Região Autónoma dos Açores (6,0%), a do Alentejo (5,6%) e por último a do Algarve (3,2%);

Em termos de capitação do investimento no território continental, os valores mais elevados encontram-se nas Regiões Alentejo e Lisboa e Vale do Tejo, com cerca de 185 contos /habitante, seguido das Regiões do Algarve e Centro, com 158 contos/habitante, e finalmente a Região Norte com 129 contos/habitante.

Onde se registam os valores mais elevados de capitação é nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, respectivamente, com 413 e 420 contos *per capita*, o que representa mais do dobro de qualquer das regiões do Continente.

REPARTIÇÃO REGIONAL DA EXECUÇÃO DA DESPESA PÚBLICA
QCA II - 1994/1997

Un: 1000 Esc.



Nota: Não inclui a despesa relativa ao FSE e Fundo de Coesão, bem como a despesa não regionalizável (218.815.600 contos)

Despesa Pública Executada

Despesa Pública Executada por Habitante

Fonte: DGDR e INE (população residente em 31/12/97)

12.3.2.5 – Execução financeira comunitária acumulada

Apresenta-se de seguida o quadro que traduz a execução financeira comunitária no período de 1944-1997:

EXECUÇÃO FINANCEIRA COMUNITÁRIA ACUMULADA – 1994/1997

Un: 1 Milhão de Escudos

EIXOS/FUNDOS	Programação Despesa Pública Comunitária 1994-1999	Programação Despesa Pública Comunitária 1994-1997	Aprovações Componente Comunitária 1994-1997	Execução Despesa Pública Comunitária 1994-1997	Taxa Execução Aprovação Despesa Pública	Taxa Execução Despesa Pública Comunitária	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)/(1)	(6)=(4)/(2)	(7)=(4)/(1)
TOTAL	**3 541 648,4**	**2 148 031,9**	**2 967 396,1**	**1 937 807,4**	**83,8**	**90,2**	**54,7**
FUNDO de COESÃO	**561 280,6**	**341 404,2**	**539 329,3**	**294 074,3**	**96,1**	**86,1**	**52,4**
Transportes	275 518,4	191 573,2	260 011,9	182 765,1	94,4	95,4	66,3
Ambiente	285 728,1	149 812,7	279 283,3	111 292,6	97,7	74,3	39,0
Assistência Técnica	34,1	18,3	34,1	16,6	100,0	90,7	48,7
QCA II (com Iniciativas Comunitárias)	**2 980 367,8**	**1 806 627,7**	**2 428 066,8**	**1 643 733,1**	**81,5**	**91,0**	**55.2**
FEDER	1 890 798,4	1 163 453,6	1 660 244,9	1 086 556,4	87,8	93,4	57,5
FSE	642 476,9	382 636,1	470 504,5	349 579,4	73,2	91,4	54,4
FEOGA-O	402 147,6	236 968,1	268 797,2	192 497,1	66,8	81,2	47,9
IFOP	44 944,9	23 569,9	28 520,2	15 100,2	63,5	64,1	33,6
Eixo 1-Qualificar os Recursos Humanos e o Emprego	**606 908,7**	**381 524,6**	**473 845,5**	**351 451,0**	**78,1**	**92,1**	**57,9**
FEDER	179 881,1	114 429,6	153 733,1	101 729,1	85,5	88,9	56,6
FSE	427 027,6	267 095,0	320 112,4	249 721,9	75,0	93,5	58,5
Eixo 2-Reforçar os Factores de Competitividade da Economia	**1 257 667,8**	**778 170,3**	**1 060 177,9**	**701 735,5**	**84,3**	**90,2**	**55,8**
FEDER	810 425,5	511 692,7	729 950,1	482 306,0	90,1	94,3	59,5
FSE	81 259,8	40 266,7	60 101,4	34 660,9	74,0	86,1	42,7
FEOGA-O	330 338,8	206 951,7	246 389,7	172 039,1	75,6	83,1	52,1
IFOP	35 643,7	19 259,2	23 736,7	12 729,5	66,6	66,1	35,7
Eixo 3-Promover a Qualidade de Vida e a Coesão Social	**247 665,7**	**152 160,8**	**214 663,1**	**145 696,7**	**86,7**	**95,8**	**58,8**
FEDER	183 400,7	117 633,4	178 171,3	112 447,9	97,1	95,6	61,3
FSE	64 265,0	34 527,4	36 491,8	33 248,8	56,8	96,3	51,7
Eixo 4-Fortalecer a Base Económica Regional	**625 840,2**	**350 325,1**	**536 828,9**	**347 692,6**	**85,8**	**99,2**	**55,6**
FEDER	529 507,5	301 380,7	472 808,3	301 261,2	89,3	100,0	56,9
FSE	39 014,1	24 695,2	42 227,6	25 819,8	108,2	104,6	66,2
FEOGA-O	52 198,4	21 562,1	17 478,5	18 339,7	33,5	85,1	35,1
IFOP	5 120,2	2 687,1	4 314,5	2 271,9	84,3	84,5	44,4
Assistência Técnica	**25 820,5**	**20 523,2**	**17 538,1**	**12 741,3**	**67,9**	**62,1**	**49,3**
FEDER	13 524,9	12 866,0	12 132,0	9 626,3	89,7	74,8	71,2
FSE	12 295,6	7 657,2	5 406,1	3 115,0	44,0	40,7	25,3
Iniciativas Comunitárias	**216 464,9**	**123 923,7**	**125 013,3**	**84 416,0**	**57,8**	**68,1**	**39,0**
FEDER	174 058,7	105 451,2	113 450,1	79 185,9	65,2	75,1	45,5
FSE	18 614,8	8 394,6	6 165,2	3 013,0	33,2	35,9	16,2
FEOGA-O	19 610,4	8 454,3	4 929,0	2 118,3	25,1	25,1	10,8
IFOP	4 181,0	1 623,6	469,0	98,8	11,2	6,1	2,4

A – Aprovações 1994-1997

O total de despesa pública comunitária prevista para 1994-1999 em valores actualizados a 31/12/97, para o QCA II e Fundo de Coesão, é de 3 541 648,4 milhares de contos, a que corresponde uma despesa pública total de 5 098 523,3 milhares de contos.

As aprovações até 31/12/97, representavam 83,8% da programação total para o QCA II e Fundo de Coesão.

Nesta perspectiva, a dois anos do encerramento do Quadro está ainda por aprovar o montante de 574 252,3 milhares de contos do total previsto para o período 1994 – 1999, correspondente a 16,2 %.

Numa análise desagregada por fundos verifica-se que o Fundo de Coesão é o que maior taxa de execução de aprovações apresenta (96,1%) , situação esta derivada da utilização integral das quotas anuais relativas a Portugal desde 1993 até 1997.

Relativamente aos fundos estruturais, destaca-se o FEDER que apresenta uma taxa de 87,8%, acima da já referida taxa global (83,8%), seguindo–se o FSE (73,2%), o FEOGA-O (66,8%), e por último o IFOP (63,5%).

No que se refere ao FEOGA-O verificam-se taxas de execução das aprovações ligeiramente acima da taxa global deste fundo nos PO "Modernização do Tecido Económico" (74,5%) e "RA Açores" (72,4%).

Nos restantes Programas, os níveis de aprovação são manifestamente baixos. Assim, no PO "RA Madeira" e IC "LEADER II" encontram-se taxas, respectivamente, de 23,7% e 35,0%, verificando-se ainda a inexistência de aprovações no PEDIZA (criado no ano de 1997) e nas IC "INTERREG-Transfronteiriço", "INTERREG-Seca" e "REGIS II".

No que respeita ao IFOP, verifica-se que os níveis de aprovações relativas aos PO "Modernização do Tecido Económico" e "Região Autónoma dos Açores", respectivamente, de 67% e 64%, se encontram próximos da taxa global de aprovações deste fundo.

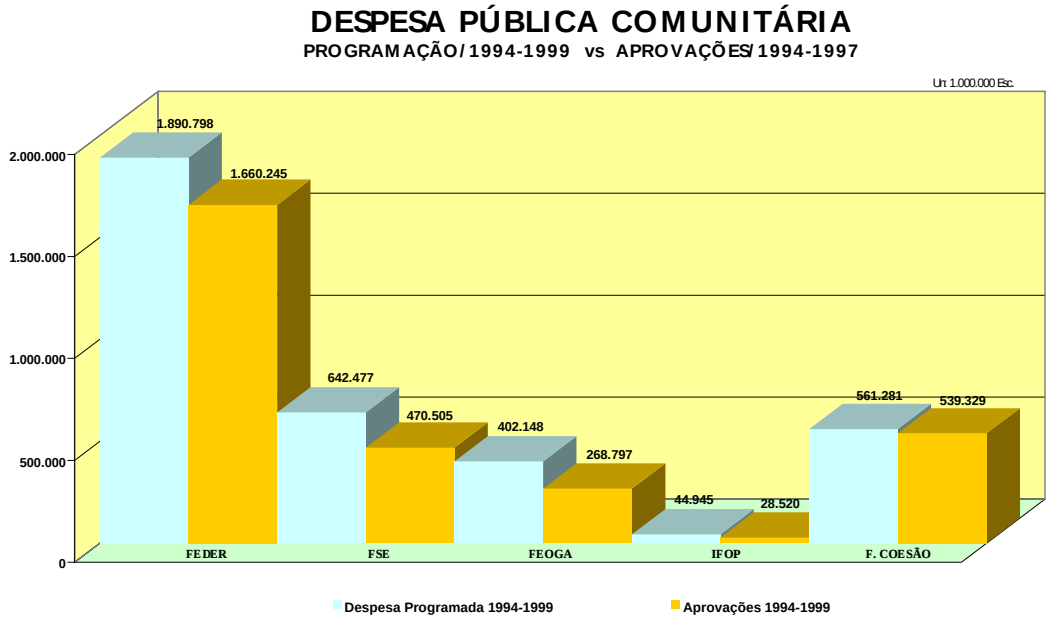
Por outro lado, as taxas de execução das aprovações respeitantes ao PO "Região Autónoma da Madeira" (115%) e IC Pescas (11%) afastam-se de forma oposta da taxa global de aprovações do IFOP, sendo esta última manifestamente baixa.

Relativamente à baixa taxa de execução das aprovações da IC Pescas, a DGPA alega que esta situação *"se fica a dever ao facto desta Iniciativa só ter sido implementada a partir de 1996"*.

No que respeita ao FSE, embora a taxa de execução das aprovações seja inferior à taxa global do QCA II e Fundo de Coesão, a taxa de execução financeira acumulada daquele fundo, para o período de 1994-1997, encontra-se acima da média devido à natureza das acções objecto de

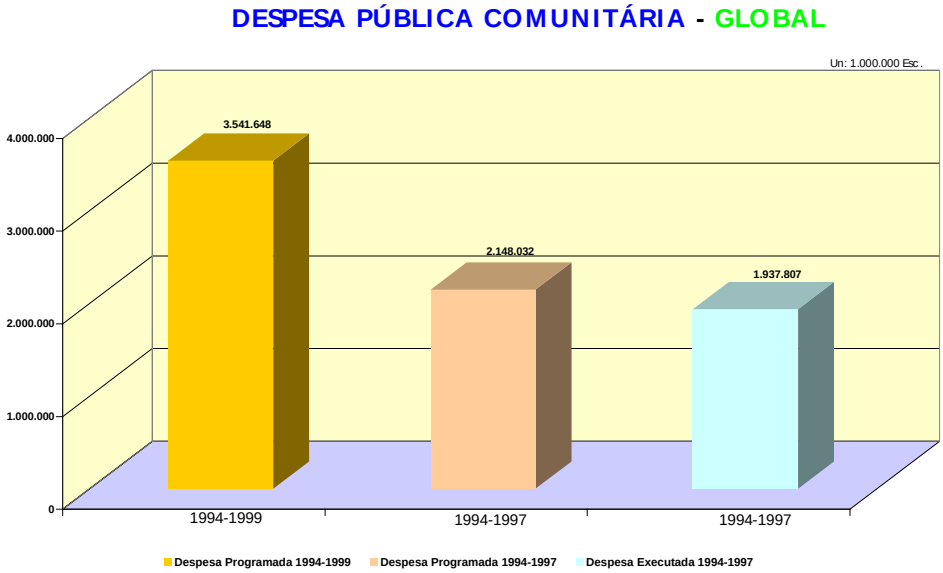
financiamento, ao contrário do IFOP e FEOGA-O que apresentam ambos uma taxa de execução financeira acumulada baixa como se verá mais adiante.

As aprovações efectuadas até 1997, tendo em conta a programação para a totalidade do período do QCA II, espelham-se no gráfico seguinte:



B – Execução Financeira Comunitária 1994-1997

Em termos de execução financeira da despesa pública comunitária acumulada, no período de 1994-1997, a taxa global de execução financeira do QCA II e Fundo de Coesão é de 90,2%, face ao programado para o mesmo período, e de 54,7% para a totalidade do período do QCA II, conforme se retrata no gráfico seguinte:



De acordo com os dados constantes no Quadro 4, o FEDER no período em análise, apresenta a taxa de execução financeira mais elevada (93,4%) seguindo-se-lhe o FSE (91,4%), o Fundo de Coesão (86, 1 %), o FEOGA-O (81,2%) e o IFOP (64, 1 %).

Destes fundos só dois, FEDER e FSE, apresentam taxas de execução financeira acima da taxa de execução financeira global (90,2%).

Dos restantes, o Fundo de Coesão, o FEOGA-O e o IFOP apresentam taxas de execução abaixo da taxa média global, sendo significativa a fraca execução deste último.

Relativamente à execução financeira do FEOGA-O, o IFADAP alega o seguinte:

> *"A capacidade de intervenção do IFADAP está muito condicionada pela iniciativa e capacidade de realização de investimentos dos promotores e titulares dos projectos, dado que o pagamento dos incentivos financeiros é feito à medida da comprovação dos investimentos realizados. Pode-se contudo afirmar que neste momento as verbas do actual QCA estão comprometidas na sua quase totalidade".*

No que respeita à taxa de execução do IFOP, a DGPA alega:

> *"Relativamente ao IFOP, a baixa taxa de execução acumulada que apresenta face ao programado até 1997 explica-se quer por algumas dificuldades verificadas no arranque dos programas quer pelas especifidades do próprio sector da pesca, que condicionam o ritmo de execução dos projectos."*

Em relação ao Fundo de Coesão, a taxa de execução global acumulada, de 86,1%, a 31/12/97, é fruto primordialmente de um nível de execução dos projectos do sector de Transportes na ordem dos 95,4%, e do sector do Ambiente, de 74,3%, evidenciando esta última uma franca recuperação relativamente aos anos anteriores.

No que respeita ao FEOGA-O, no período em consideração somente o PO "Modernização do Tecido Económico" apresenta uma taxa de execução (83,1 %) próxima da taxa global deste fundo, registando-se nos PO da RAM e da RAA taxas superiores à taxa média, respectivamente, de 100,2% e 98,8%, próximas da programação estabelecida para o período. Estes PO representam, respectivamente, 87,3%, 2,2% e 5,6% do total da despesa FEOGA-O programada para este período.

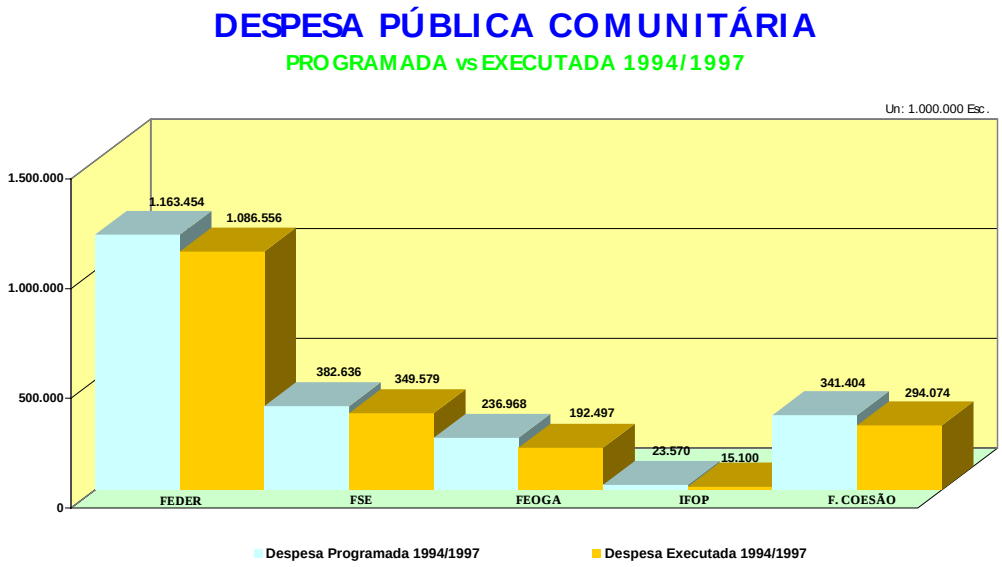
No que se refere às IC financiadas por este fundo, as taxas de execução financeira no LEADER (36,8%), INTERREG-Transfronteiriço (2,0%), INTERREG-Ordenamento e Seca e REGIS, (ambas com uma taxa de 0%), são manifestamente baixas, verificando-se também uma execução nula no programas PEDIZA (criado, conforme referido, em 1997) e no PPDR. O total das verbas previstas para estas IC e PO representam 4,9% do total da despesa FEOGA-O programada para o período 1994-1997.

Relativamente ao IFOP, verifica-se que as taxas de execução relativas aos PO "Modernização do Tecido Económico" (66,0%) e PO "Região Autónoma da Madeira" (70,5%) se encontram próximas da taxa de execução financeira global deste instrumento financeiro. Estes dois PO representam, respectivamente, 81,7% e 5% do total das verbas IFOP programada para o período 1994-1997.
Por outro modo as taxas de execução relativas ao PO RAA (95,4%) e à IC Pescas (6,0%) afastam-se de forma oposta da taxa global de execução deste instrumento financeiro. Estes dois PO representam, no seu conjunto, 13,3% do total das verbas IFOP programadas para 1994-1997.

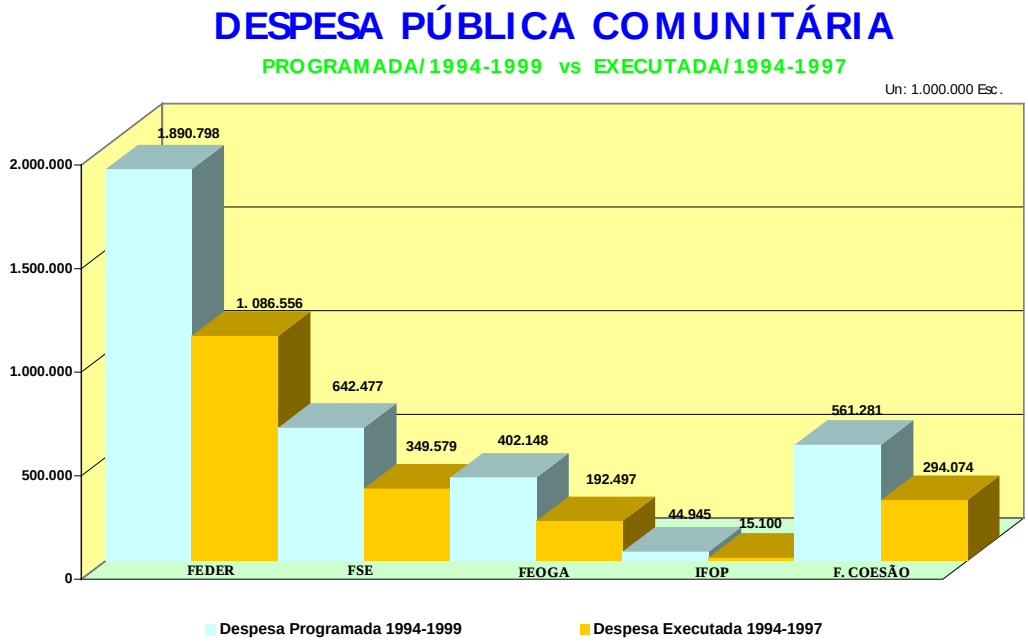
Em termos de execução financeira comunitária acumulada no período de 1994-1997 e face ao programado para o mesmo período, relativamente às prioridades definidas, o Eixo que melhor "perfomance" apresenta é o Eixo 4 – "Fortalecer a Base Económica Regional" com uma taxa de execução de 99,2%, seguido do Eixo 3 – "Promover a Qualidade de Vida e a Coesão Social" (95,8%), Eixo 1 – "Qualificar os Recursos Humanos e o Emprego" (92,1%) e Eixo 2 – "Reforçar os Factores de Competitividade da Economia" (90,2%).

No que respeita às Iniciativas Comunitárias e sendo certo de que as aprovações surgiram a partir de 1995, numa análise global, a execução financeira face ao programado apresenta um índice relativamente baixo (68,1%), com relevo para as Medidas financiadas pelo FSE, FEOGA-O e IFOP, que apresentam taxas de execução globais manifestamente baixas, respectivamente, de 35,9%, 25,1% e 6,1%.

A execução financeira da despesa pública comunitária até 1997, face à programação no mesmo período, é evidenciada no gráfico seguinte:



A comparação entre a execução financeira da despesa pública comunitária até 1997 e a programação para a totalidade do QCA II e Fundo de Coesão, consta no gráfico seguinte:



12.3.2.6 – Execução financeira comunitária em 1997

No que respeita à execução financeira global da despesa pública comunitária no ano de1997 relativa ao QCA II (considerando as Iniciativas Comunitárias) e ao Fundo de Coesão e, como se evidencia no quadro seguinte, totalizou 626 099 milhares de contos, face a uma programação para o mesmo período de 690 079 milhares de contos apresentando uma taxa de execução de 90,7%.

Execução financeira comunitária 1997

Un:1 Milhão de Escudos

Fundos Comunitários	Despesa Pública (Financiamento Comunitário)		Taxa de execução financeira
	Programado	Executado	%
FEDER	347 054	345 218	99,4%
FSE	126 564	107 184	84,6%
FEOGA-O	68 944	63 257	91,7%
IFOP	9 475	6 062	63,9%
TOTAL	552 037	521 721	94,5%
Fundo de Coesão	138 042	104 378	75,6%
TOTAL	**690 079**	**626 099**	**90,7%**

Fonte : DGDR (Relatório de Execução Anual 1997) – versão final Nov. 1998.

Para o mesmo horizonte de referência e do conjunto dos fundos comunitários, o FEDER apresenta a melhor taxa de execução (99,4%), enquanto que o IFOP regista a execução mais baixa (63,9%) à semelhança do sucedido em anos transactos, verificando-se, porém, uma recuperação significativa relativamente ao FEOGA-O, que apresenta neste ano uma taxa de 91,7%, superior em cerca de 11 pontos à do ano de 1996.

O FSE, com uma taxa de execução financeira de 84,6%, manteve sensivelmente o mesmo nível de execução, embora menor que o do ano anterior (87,6%).

O Fundo de Coesão apresenta uma taxa de execução financeira comunitária de 75,6%, ligeiramente superior à do ano anterior (72,9%).

A taxa de execução financeira global da despesa pública comunitária do ano de 1997 (90,7%) é idêntica à taxa acumulada para o período 1994-1997, isto é, 90,2 %.

12.3.2.7 – O controlo interno nacional[3] no âmbito do QCA II

[3] Também ao nível do controlo interno, mas de âmbito comunitário, durante o ano de 1997, foram efectuadas 18 missões de controlo da iniciativa dos serviços da Comissão Europeia quer por parte dos serviços responsáveis pela gestão do FEOGA-O (DG VI – 2 acções) e FEDER (DG XVI – 6 acções) quer ainda por parte dos serviços responsáveis pela gestão do FSE (DG V ou DG XX – 10 acções).

O Decreto-Lei nº 99/94, de 19 de Abril, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 208/98, de 14 de Julho, define as grandes linhas da estrutura orgânica de gestão, acompanhamento, avaliação e controlo da execução do QCA II, instituindo as bases de um sistema nacional de controlo interno exclusivo dos fundos e instrumentos financeiros estruturais (FEDER, FSE, FEOGA Orientação, IFOP) e do FC.

Nos termos do artº. 41º deste diploma, a estruturação do referido sistema assenta na existência de três níveis de controlo, desenvolvidos de forma autónoma e por organismos distintos, respectivamente: o de 1º nível, pelos gestores; o de 2º nível, pela generalidade dos interlocutores financeiros e inspecções sectoriais; e o controlo financeiro de alto nível, pela Inspecção-Geral de Finanças.

O controlo de *1º nível* abrange "o controlo prévio e concomitante das decisões tomadas pelos órgãos de gestão e o controlo sobre os beneficiários finais". O controlo de *2º nível* incide, por sua vez, sobre a "análise e avaliação do sistema de controlo de 1º nível", podendo ainda abranger os beneficiários finais, quando tal se revele necessário para testar a eficiência do sistema. Finalmente, o controlo de *alto nível* compreende a "avaliação dos sistemas de controlo existentes aos diferentes níveis das diversas intervenções operacionais e a promoção de acções de articulação entre as diferentes entidades do sistema de controlo".

Assim, e de acordo com o princípio de articulação da acção dos organismos envolvidos na gestão, acompanhamento, controlo e avaliação do QCA II, enunciado no artº. 2º, pretende-se que estes mesmos organismos efectuem, de forma concertada, o planeamento, a programação e o acompanhamento da execução dos planos de controlo.

Nos termos do mesmo dispositivo legal, são ainda princípios orientadores da estrutura orgânica definida para a execução do QCA II a "coordenação global da execução do QCA a nível governamental"; a "descentralização e participação social"; a "transparência, rigor e eficácia da gestão dos recursos financeiros"; e, finalmente, o "reforço dos mecanismos de controlo e avaliação".

A coordenação da execução global do QCA II incumbe a uma comissão governamental de coordenação dos fundos comunitários, presidida pelo Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território.

Como objectivo último, pretende-se obter um sistema de controlo articulado, fiável e coerente que salvaguarde uma sã gestão dos recursos públicos nacionais e comunitários.

Neste âmbito, do enquadramento da actividade de controlo financeiro desenvolvida pelos Estados-Membros e no tocante à regulamentação comunitária em matéria de fundos, destacam-se:

- *Regulamento (CEE) nº 4253/88* do Conselho, de 19 de Dezembro (com a redacção que lhe foi dada pelo *Reg. (CEE) nº 2082/93* do Conselho, de 20 de Julho)– que estatui, no nº 1 do seu artigo 23º, os princípios que presidem ao controlo financeiro a que todos os Estados-Membros devem submeter as operações co-financiadas pelos Fundos Estruturais;

- e o *Regulamento (CE) nº 2064/97*, da Comissão, de 15 de Outubro de 1997, que estabelece normas mínimas a aplicar no controlo das acções estruturais, essencialmente consubstanciadas na fixação de objectivos genéricos para os controlos financeiros a realizar, na identificação de uma pista de auditoria suficiente e no estabelecimento de uma percentagem mínima de despesas a controlar.

Pela sua importância, sublinha-se a exigência contida no artº. 8º deste último regulamento, que prevê a obrigação de ser apresentado um relatório sobre a validade da totalidade das despesas elegíveis, relativamente a cada forma de intervenção, a emitir por pessoa ou entidade independente da execução, ou seja, do gestor da intervenção.

O recente Decreto-Lei nº 173/99, de 20 de Maio, veio precisamente estabelecer as regras e os procedimentos a adoptar para a elaboração deste relatório, a emitir no encerramento das diferentes formas de intervenção co-financiadas pelos fundos e instrumentos financeiros estruturais no âmbito do QCA II.

Nos termos do artº. 2º deste diploma, cabe à IGF a competência para a elaboração do mencionado relatório, do qual, segundo determina o nº 4 do artº 6º, deverá ser dado conhecimento, pela IGF, ao Tribunal de Contas.

12.3.2.8 – O controlo financeiro externo nacional no âmbito do QCA II

A entidade com poderes de controlo financeiro externo a nível nacional e que, portanto, exerce um controlo independente em relação aos sistemas do controlo interno atrás descrito, é o **Tribunal de Contas** de Portugal.

Com efeito, dispõe a alínea h) do nº 1 do art.º 5º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto (LOPTC), que constitui competência material do Tribunal de Contas:

> *"Fiscalizar, no âmbito nacional, a cobrança dos recursos próprios e a aplicação dos recursos financeiros oriundos da União Europeia, de acordo com o direito aplicável, podendo, neste domínio, actuar em cooperação com os órgãos comunitários competentes;"*

Assim, no exercício da sua competência de controlo da aplicação dos recursos financeiros oriundos da União Europeia, o Tribunal de Contas incluiu no seu Plano de Acção para 1998 a realização de duas auditorias, ao Fundo de Coesão e ao FEDER, que tiveram por objectivo estratégico analisar os sistemas de gestão, acompanhamento e controlo estabelecidos aos diversos níveis.

Cabe ainda fazer uma breve referência às **relações entre os órgãos nacionais de controlo interno e o Tribunal de Contas (TC)** consagradas tanto na LOPTC como nos diplomas que instituem os sistemas nacionais de controlo.

Neste âmbito, dispõe o artº. 51º do Decreto-Lei nº 99/94 (artigo aditado pelo Decreto-Lei 208/98) que a IGF deverá remeter a este Tribunal o plano anual de controlos e o relatório anual de controlo, bem como da demais informação atinente à organização e funcionamento do sistema nacional de controlo do QCA II.

Do mesmo modo, a Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, veio estabelecer um novo quadro de relacionamento com os órgãos nacionais de controlo interno, cujos aspectos essenciais são os seguintes (artºs. 11º e 12º da Lei 98/97):

- Comunicação ao Tribunal de Contas dos seus programas anuais e plurianuais de actividades e respectivos relatórios de actividades;
- Envio dos relatórios das suas acções sempre que contenham matéria de interesse para a acção do Tribunal de Contas;
- Realização de acções a solicitação do Tribunal, tendo em conta os critérios e objectivos por este fixados.

Ainda, nos termos do n.º 3 do artº. 12º da mesma Lei, compete ao Presidente do TC promover o intercâmbio de informações quanto aos respectivos programas anuais e plurianuais de actividades e harmonizar critérios do controlo externo e interno.

O quadro legal descrito permite que o TC possa assumir o seu papel de instituição de controlo externo, analisando, orientando e fomentando adequados sistemas de controlo interno, em conformidade com as recomendações dos congressos da INTOSAI e EUROSAI.

12.3.2.9 – O controlo financeiro externo comunitário

O controlo financeiro externo comunitário é exercido pelo Tribunal de Contas Europeu (TCE) [4], nos termos do nº 3 do artº 188-C do Tratado da Comunidade Europeia, na redacção dada pelo Tratado da União Europeia[5].
Assim, o TCE realizou em Portugal, apenas no âmbito dos fundos que integram o QCA II[6] e no que respeita ao exercício de 1997, 5 missões de auditoria, 2 das quais no âmbito da DAS[7].

[4] O TCE, de acordo com os Tratados de União Europeia, sobretudo desde a revisão de Maastricht, deverá ser "considerado como uma entidade de controlo financeiro externo, em Portugal, já que as suas competências e poderes de controlo, tal como estão definidos nos Tratados, podem ser, *autónoma e directamente*, exercidos no território português, no tocante a toda a receita e despesa, respectivamente, destinada e oriunda do Orçamento da União; abrangendo, não só as entidades públicas *gestoras* de dinheiros comunitários, como as de *controlo interno* e, ainda, todos os beneficiários finais, públicos ou privados, de tais fluxos financeiros. (...) o suporte constitucional para o que se deixa dito, quanto aos poderes e competências de controlo financeiro e seu exercício em Portugal, por parte do TCE, nos termos definidos pelos Tratados da UE, encontramo-lo no art. 8º da CRP " – CARLOS MORENO, *Gestão e Controlo dos Dinheiros Públicos*, UAL,1998, pag. 303.

[5] Actual artº 248º do Tratado de Amesterdão.

[6] As restantes auditorias do TCE em Portugal, referentes ao exercício de 1997, realizaram-se, na sua maioria, no âmbito do FEOGA - secção Garantia (6 missões) e visaram domínios como o controlo aos organismos responsáveis pelas despesas neste sector; a situação da acreditação dos organismos de pagamento e certificação das contas (prevista no Reg. (CE) nº 1663/95); a avaliação do sistema nacional de gestão e controlo interno adoptados e reflectidos na gestão administrativa e contabilística, no âmbito da aplicação de diversas medidas, analisadas autonomamente (medidas agro-ambientais ligadas à reforma da PAC; ajudas à produção de cereais extra "base milho"; ajudas à produção de sementes oleaginosas-girassol; criação de ovinos nas zonas desfavorecidas de montanha; fabrico de produtos à base de

Genericamente estas missões visaram alcançar os seguintes objectivos:

a) Verificar a consistência dos montantes pagos com as especificações em termos de legalidade e regularidade dos Regulamentos comunitários (e, em particular, a elegibilidade das despesas);

b) Verificar a existência de sistemas de gestão e de contabilização em cada organismo relacionado com os fundos, por forma a confirmar:

   ◊ A consistência e a confiança nas informações de gestão, de controlo e financeiras na base dos pedidos de pagamento e certificados de despesas;

   ◊ A existência de um *audit trail* (possibilidade de reconciliação) entre os montantes de despesas declarados e os documentos de apoio (facturas e extractos bancários) provenientes do beneficiário final/executor.

c) Verificar que a despesa elegível atribuída a cada projecto pode ser facilmente identificável no sistema de contabilidade da(s) entidade(s) gestora(s) ou que é sujeita a contabilização separada. Da mesma forma, a fonte de financiamento de cada projecto deve ser facilmente identificável e verificável;

d) Verificar o estado de execução física das acções e a eficiência das mesmas através de indicadores quantificáveis.

Os resultados dos controlos efectuados estão reflectidos no relatório anual do Tribunal de Contas Europeu relativo à execução do orçamento geral da União. Este relatório chama a atenção das instituições e do cidadão europeu para os numerosos problemas que a Comissão e as autoridades competentes dos Estados-Membros se deverão empenhar em resolver.

No entanto, para o exercício de 1997, o TCE optou por publicar a maior parte dos seus relatórios de auditoria sob a forma de relatórios especiais. Estes relatórios traduzem a faculdade que o TCE tem de apresentar a qualquer momento observações, descrevendo, em regra, as auditorias efectuadas ao longo de vários exercícios e centradas em sectores específicos de gestão.

---

tomate; ajudas à produção de azeite; ajudas ao consumo de azeite e restituições à exportação neste sector.) e a análise da aplicação a nível nacional do regime comunitário das "quotas leiteiras" previsto no Reg.(CEE) nº 3950/92.
Houve ainda lugar a uma auditoria no âmbito dos recursos próprios comunitários, com o objectivo de proceder à análise do sistema nacional de gestão e de controlo interno, que rege a centralização administrativa e contabilística das receitas aduaneiras e dos direitos niveladores agrícolas, e a uma auditoria no domínio bancário, respeitante ao mecanismo de empréstimos do BEI, bonificados pelo orçamento comunitário, a favor das Pequenas e Médias Empresas.

[7] A*uditorias DAS* (Déclaration d`Assurance) - este tipo de auditorias tem como finalidade a emissão de uma declaração sobre a fiabilidade das contas, bem como da regularidade e legalidade das operações a que elas se referem. Pretende-se a obtenção de um grau de certificação razoável de que os dados controlados estejam isentos de erros ou omissões significativos; a par disso, procede-se ao exame da fiabilidade das contas, no sentido de certificar que as contas da União Europeia reflectem correctamente as receitas e as despesas relativas a determinado exercício, bem como a situação patrimonial e financeira da UE, no encerramento do exercício.
É ainda emitida uma opinião sobre a legalidade/regularidade das operações subjacentes, a qual tem por objectivo certificar que as operações respeitam as disposições comunitárias que regem o recebimento e o emprego dos fundos comunitários.

A correspondente declaração de fiabilidade relativa às actividades do orçamento geral é apresentada num capítulo autónomo do relatório anual acima mencionado.

Atento o disposto no supra referido nº 3 do artº. 188º - C do Tratado da Comunidade Europeia, na redacção dada pelo Tratado da União Europeia, designadamente, em aplicação do princípio da cooperação entre as Instituições Superiores de Controlo (ISC) dos Estados-Membros e o Tribunal de Contas Europeu e nos termos da alínea h) do nº 1 do artº 5º da LOPTC, o Tribunal de Contas português acompanhou, organizou logisticamente e participou nas referidas missões[8], que abrangeram os vários projectos que se passam a enunciar.

A – No âmbito do FEDER

No que respeita a este fundo, foram acompanhados os seguintes projectos:

- *Projecto* ***Publicidade e Relações Públicas*** da medida "Desenvolvimento do Turismo", integrada no Subprograma Desenvolvimento Económico e Local, do Programa Operacional PEDRAA II (Programa Específico de Desenvolvimento da Região Autónoma dos Açores).

Este projecto teve como objectivo principal aumentar a importância do turismo na economia regional, contemplando acções de pesquisa, relações públicas e publicidade em meios de grande impacto, sendo o seu executor a Secretaria Regional da Economia/Direcção Regional de Turismo.

O investimento elegível foi de 1 395 804 contos, co-financiado pelo FEDER em 85%.

- *Projecto* ***Sub-lanço Sertã - Proença-a-Nova da IC8*** da medida "Mobilidade Interna e Coordenação Intermodal", inserido no Subprograma IO Transportes do PO Infraestruturas de Apoio ao Desenvolvimento.

Tendo como executor a Junta Autónoma das Estradas, o projecto visa, para além da construção de novos lanços de Itinerários Principais, dar prioridade a investimentos em estradas que desempenhem um papel complementar.

A obra foi adjudicada ao concorrente OPCA, Obras Públicas e Cimento Armado, S.A., pelo preço de 2 745 995 contos, tendo o valor global da empreitada ascendido aos 4 080 671 contos. A taxa de comparticipação comunitária foi de 75%.

[8] Temos, assim, em termos práticos, duas formas de controlo da aplicação dos recursos financeiros oriundos da União Europeia, prosseguidas pelo Tribunal de Contas português:

uma forma principal e directa, de iniciativa do próprio TC, e que tem como objectivo fundamental a análise e avaliação do sistema interno de controlo e gestão dos fundos comunitários, nomeadamente o instituído para o QCA (tendo em conta a legislação interna e as disposições comunitárias);

- e uma forma complementar ou auxiliar da anterior, indirecta, resultante das auditorias de acompanhamento de missões do TCE, efectuadas pelo TC, nos termos do nº 3 do artº. 188º - C do Tratado da Comunidade Europeia com a redacção dada pelo Tratado da União Europeia - que embora tenham por objecto, em regra, projectos, programas ou medidas muito concretos, permitem ao TC obter dados relevantes no que respeita à execução e gestão dos mesmos, podendo esses dados, eventualmente, dar origem à realização de controlos directos do TC.

- *Projecto* ***Plano de Expansão da Rede – PER I*** da medida "Descongestionamento das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto", inserido no mesmo PO e no mesmo Subprograma do projecto anterior.

Esta medida visa ultrapassar os estrangulamentos que afectam o sistema de transportes e respectivas infraestruturas nas Áreas Metropolitanas das duas maiores cidades portuguesas.

O projecto, enquadrado no "Plano de Expansão e Modernização do Metropolitano de Lisboa", teve como executor o Metropolitano de Lisboa, E.P.. O investimento elegível ascendeu aos 66 771 112 contos, com uma taxa de comparticipação do FEDER de 45%, (beneficiando ainda de um financiamento do BEI de 45,5 milhões de contos).

- *Projecto* ***Terminal Marítimo do Porto Novo*** da medida "Infraestruturas de Apoio ao Desenvolvimento", inserido no Subprograma Desenvolvimento de Factores de Competitividade e Potencial Endógeno do POPRAM II (Programa Operacional Plurifundos da R.A. da Madeira).

Tendo como objectivo principal a transferência da descarga de inertes para outro terminal da cidade do Funchal, a obra consistiu na construção de um cais, no Porto Novo, para terminal de granéis, estando prevista, a curto prazo, também a descarga de combustíveis.

O projecto teve como executor a Secretaria Regional da Economia e Cooperação Externa – Direcção Regional de Portos, sendo o investimento elegível de 500 000 contos, comparticipado pelo FEDER em 75%.

B – No âmbito do Fundo Social Europeu

Foram acompanhadas as seguintes acções:

Acções de formação relativas ao Subprograma 1, Medida 2 – ***Iniciação Profissional e Qualificação Inicial/Outras Modalidades***, enquadrada no PO Formação Profissional e Emprego – PESSOA, que visa a inserção no mercado e a estabilidade do emprego;

Acções de formação relativas ao Subprograma 1, Medida 3 – ***Formação Tecnológica, Profissional, Artística em Ensino Recorrente***, enquadrada no PO Bases do Conhecimento e Inovação, que visa melhorar o sistema de ensino e reforçar a sua vertente profissional.

C – No âmbito do FEOGA-Orientação

- *Projecto* ***Apoio às Explorações Agrícolas***, integrado no PO do Tecido Económico, Subprograma Agricultura, na Medida 2 – Apoio às Explorações Agrícolas. Esta medida destina-se a criar condições favoráveis à reorientação produtiva e à melhoria tecnológica das explorações, possibilitando um aumento da produtividade e da qualidade dos produtos.

Neste caso, a amostra seleccionada recaiu sobre um projecto de agro-pecuária/jovem agricultor/primeira instalação, caracterizado em termos financeiros por um investimento total de 12 789 contos e subsidiado em 5 649 contos. As componentes financiadas corresponderam a melhoramentos fundiários, construções, plantações, aquisição de animais e aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas.

D – No âmbito do Fundo de Coesão

Foram acompanhados os seguintes projectos:

- *Projecto* ***Modernização da Linha do Norte****, quadruplicação da linha entre Braço de Prata e Alhandra*. Envolvendo a construção de duas novas vias e a modernização das duas vias já existentes no subtroço da linha do Norte, numa extensão aproximada de 17 Km, visou sobretudo melhorar a acessibilidade à zona da EXPO 98.

Este projecto, em execução pela REFER, foi comparticipado pelo FC em 85%, sendo a despesa total elegível contabilizada na DGDR, em 31/12/97, de 10 030 165 contos. O investimento total elegível previsto para este projecto é de 24 217 136 contos.

- *Projecto* ***Construção do Adutor Franqueira-Alcantarilha*** *(3º troço) e Construção da Estação de Tratamento de Águas (ETA) de Alcantarilha, integrado no Sistema Odelouca-Funcho.*

A construção do adutor visou permitir o transporte de água armazenada nas albufeiras das barragens do Funcho e de Odelouca até às zonas de serviço, para sua utilização quer para abastecimento público quer para regadio.

A entidade executora do projecto foi o Instituto da Água (INAG), tendo sido comparticipado pelo FC a 85%. A despesa total registada na DGDR, em 31/12/97, para esta componente, atingiu 1 293 100 contos.

A mesma taxa de comparticipação verificou-se na obra de construção civil da ETA, em execução pela sociedade de capitais maioritariamente públicos, Águas do Barlavento Algarvio, S.A., sendo o investimento total elegível previsto de 2 003 947 contos.

- ***Projecto Rede de Distribuição de Lisboa – executor EPAL***.

Este projecto destina-se a ampliar a rede de distribuição de água de Lisboa e a substituir e reabilitar as condutas, ramais e tubagens antigas, de modo a permitir o abastecimento em condições adequadas de caudal e pressão.

A taxa de comparticipação comunitária foi de 80%, sendo a despesa total elegível registada na DGDR, desde 1995, de 1 920 498 contos.

- ***Projecto A1 – Lanço de Estrada Alverca - Vila Franca de Xira e A1 – Lanço de Estrada Vila Franca de Xira - Carregado – executor BRISA***.

Este projecto visou o alargamento e a reformulação destes dois sublanços de autoestrada de 4 para 6 vias na A1, compreendendo uma extensão de 15,3 Km, por forma a permitir estender a toda a autoestrada do Norte o sistema fechado e preparar a ligação à CREL (A9), através da remodelação do Nó de Alverca. O valor da despesa total registada para o projecto ascendeu a 9 473 936 contos e a taxa de comparticipação do FC foi de 80%.

- ***Projecto Plano de Emergência Interno para os Portos de Setúbal e Sesimbra – executor APS***.

Inserido no programa global do sistema informático SIIPSet (Sistema Integrado de Informações do Porto de Setúbal), tem como principal objectivo desenvolver um estudo e uma aplicação informática relativamente ao plano de segurança interna dos dois portos, de modo a permitir a manutenção de um elevado nível de segurança no transporte marítimo, obtendo, em caso de acidente nos portos de Setúbal e Sesimbra (nomeadamente naqueles que possam envolver derrames acidentais de hidrocarbonetos e outras matérias perigosas), a redução nas perdas das quantidades de produtos derramados e nos volumes de resíduos a recuperar.

O investimento total elegível é de 28 621 contos e a taxa de comparticipação do FC é de 85%.

- ***Projecto Rodovia Leste do Porto de Sines e Interligação aos Terminais da Zona Oeste – executor APS***.

Consistiu no prolongamento da via R53 até à Avenida de Vasco da Gama (1880m), na remodelação do nó de acesso ao terminal petroleiro, incluindo o entroncamento de acesso ao novo edifício administrativo da APS, e no arranjo paisagístico da zona marginal entre o porto de pesca e o terminal petroquímico de Sines.

- Projecto ***Estudos e Projectos para Ampliação do Terminal Multipurpose de Sines – executor APS***.

A obra corresponde a uma extensão de um cais já existente e tem como objectivo o aumento da capacidade de recepção de granéis sólidos para mais do dobro, diminuindo os tempos de espera dos navios e melhorando o funcionamento do porto, sobretudo no que toca ao transporte marítimo de curta distância.

- Projecto ***Acesso Ferroviário ao Terminal de Carga Geral do Porto de Sines – executor APS***.

Consistiu na extensão da linha férrea do Terminal Multipurpose para o Terminal de carga geral e incluiu a construção de um parque de apoio ao terminal.

Este conjunto de projectos, inserido no âmbito da remodelação e modernização do porto de Sines, incluindo também o *projecto* ***"Sistema de Prevenção e Combate a Acidentes envolvendo Matérias Perigosas",*** representa um investimento total elegível de 1 718 047 contos, financiado a uma taxa de 85% pelo FC.

- Projecto ***Sistema Interceptor Elevatório de Faro – executor CM Faro***.

Este projecto consistiu nas obras de ligação, construção de descarregadores de tempestade, de estações elevatórias e interceptores para as várias bacias do sistema, conduzindo as águas residuais para a ETAR da zona nascente da cidade de Faro, com o objectivo de despoluir a Ria Formosa. A taxa de comparticipação é de 85% e o investimento elegível de 372 393 contos.

- Projecto ***Remodelação e Ampliação da ETAR de Tavira – executor CM Tavira***.

O objectivo principal deste projecto foi o de aumentar a capacidade de tratamento dos esgotos da cidade, de modo a garantir a qualidade do efluente final conduzido para a Ria Formosa, sendo a despesa total elegível registada no projecto de 213 164 contos obtendo uma taxa de apoio comunitário de 85%.

- Projecto ***Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água ao Sotavento Algarvio. Adução e ETA – executor IPE- Águas do Sotavento Algarvio S.A***..

Trata-se de trabalhos relativos à distribuição de água potável a toda a zona oriental do Algarve por intermédio de um sistema multimunicipal de abastecimento de água do Sotavento Algarvio. O investimento elegível previsto eleva-se a 9 559 000 contos, financiado pelo FC a 85%.

Inclui a 2ª fase de ampliação da ETA de Tavira, a reabilitação da ETA de Beliche, a rede de distribuição, a reabilitação dos órgãos adutores do subsistema de Beliche e a construção de 4 novas estações elevatórias.

12.3.2.10 – Audição dos Responsáveis

No exercício do princípio do contraditório, nos termos do n.º 3 do art. 87º da Lei n.º 98/97, de 26/8, a análise global dos Fluxos Financeiros da UE, para os efeitos previstos no art. n.º 13º do citado diploma legal, foi enviada às seguintes entidades:

- Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR);
- Departamento para os Assuntos do FSE (DAFSE);
- Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP);
- Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura (DGPA);
- Direcção-Geral do Tesouro (DGT).

De todas as entidades ouvidas foram recebidas respostas, sendo as alegações referidas, sintetizadas ou transcritas nos capítulos próprios do presente relatório.

No sentido de conferir a máxima amplitude ao exercício do contraditório e de assegurar às entidades auditadas a mais ampla expressão, bem como o conhecimento das suas posições, as respostas dos auditados são apresentadas integralmente em anexo ao presente Parecer, nos termos do artº 13º, nº 4, da Lei nº 98/97 e artº 24º, nº 4, da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro.

12.3.3 – Auditoria ao sistema de gestão e avaliação do controlo interno do Fundo de Coesão

12.3.3.1 - Enquadramento

Em cumprimento do Plano de Actividades do Tribunal de Contas aprovado para 1998, realizou-se uma auditoria ao sistema de gestão e avaliação do controlo interno do Fundo de Coesão (1993-1997), nos sectores de intervenção dos Transportes (ferrovias, rodovias e portos) e do Ambiente.

O artº 130º D do Tratado da União Europeia previu a criação, a par dos fundos estruturais de um Fundo de Coesão (FC) que promovesse a coesão económica e social e a solidariedade entre os Estados membros.

A criação do Fundo propriamente dito, instituído pelo Regº CE 1164/94 de 25/05, foi antecedida da criação, em 1993, do Instrumento Financeiro de Coesão (Regº CEE 792/93, de 30/03), e teve o intuito de apoiar financeiramente projectos que contribuíssem para a realização dos objectivos fixados no Tratado da União Europeia nos Estados membros com um PNB *"per capita"* inferior a 90% da média comunitária, parâmetros nos quais se enquadram os quatro países da Coesão: Portugal, Espanha, Grécia e Irlanda.

Dos objectivos do Fundo destacam-se:

- no domínio do ***Ambiente***: o fornecimento de água em quantidade e qualidade ao maior número de habitantes, a despoluição e garantia de qualidade de cursos de água e zonas costeiras, o tratamento de grandes produções de resíduos sólidos e a requalificação de áreas sensíveis com valor natural;

- no domínio dos ***Transportes***: a concretização do Plano Rodoviário Nacional e do Plano de Modernização Ferroviária, bem como a conclusão das redes transeuropeias de infra-estruturas de Transportes e as transferências modais para Transportes menos poluentes (marítimos e ferroviários), a articulação intermodal e o aumento da competitividade intermodal no tráfego internacional.

O Decreto-Lei nº 81/94, de 10/03, aprovou o regulamento de aplicação em Portugal do Fundo de Coesão/Instrumento Financeiro de Coesão e o Decreto-Lei nº 99/94 de 19/04, na redacção dada pelo Decreto-Lei nº 208/98, de 14/07, definiu a estrutura orgânica relativa à gestão, acompanhamento, avaliação e controlo da execução do QCA II.

As **entidades** de algum modo abrangidas pela auditoria exercem as seguintes funções:

A Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR) desempenha as funções de **interlocutor nacional do Fundo,** assegurando as relações com a União Europeia, é a gestora do mesmo a nível nacional, nomeadamente, no que se refere às transferências comunitárias e aos pagamentos aos executores, exerce o controlo de 2º nível, **testando a eficácia do controlo de 1º nível**, executa o projecto "Assistência Técnica do Fundo de Coesão" e acompanha as missões comunitárias da DGXVI, DGXX e TCE.

Os Interlocutores Sectoriais (IS), nomeados por despacho dos respectivos Ministros da tutela, asseguram as ligações entre os executores e a DGDR e exercem a fiscalização e o controlo dos projectos, nas suas componentes material, incluindo a verificação documental, e física (controlo de 1º nível).

Os Interlocutores Sectoriais que integram o Fundo de Coesão são: IS dos Transportes, IS dos Portos, IS do Ambiente e IS para a Região Autónoma da Madeira.

Os executores são as entidades que, nos termos do artº 3º do Decreto-Lei 81/94, podem apresentar ao Fundo de Coesão candidaturas de **projectos elegíveis** e que, após a sua aprovação, são responsáveis pela execução dos mesmos.

Os gestores são nomeados pelo executor, por exigência da CE, nos casos em que a dimensão e a complexidade de determinados projectos o justifique e respondem pelo projecto a todos os níveis.

Dos projectos que constituíram a amostra apenas no "Projecto de Ampliação do Aeroporto do Funchal" foi pedida pela CE a nomeação do **Gestor de Projecto**.

A Direcção-Geral do Tesouro (DGT) é a entidade que **recebe as verbas** da UE e as transfere para a DGDR (conta aberta na DGT) que, por sua vez, procede à sua transferência para os executores ou DGO.

A Inspecção-Geral de Finanças (IGF) desempenha as funções de **Interlocutor Nacional da Comissão Europeia** nos domínios do controlo financeiro e da comunicação das fraudes e irregularidades, estando-lhe cometidas funções de **controlo de alto nível** relativamente às acções cofinanciadas.

A metodologia seguida na presente acção abrangeu as seguintes fases essenciais:

- Planeamento (estudo preliminar e identificação dos objectivos);
- Execução (levantamento dos sistemas de gestão e de controlo interno instituídos, identificação das áreas chave, operações, registos e documentos fundamentais e de risco ou de pontos de controlo);
- Avaliação e elaboração do relato.

12.3.3.2. Síntese das observações da auditoria

A – Sistemas instituídos pelo Fundo de Coesão

1) Intervenientes no Sistema

Os Interlocutores Sectoriais, nomeados para o Fundo de Coesão, acumulam o cargo de Gestores de Programas Operacionais do FEDER, nas mesmas áreas, e apoiam-se na estrutura de apoio técnico (EAT) deste último. Esta acumulação provoca, por vezes, uma delimitação pouco clara entre as funções de Interlocutor e de Gestor, registando-se situações em que documentos relativos ao Fundo de Coesão são assinados na qualidade de Gestor do Programa, ao invés de na qualidade de Interlocutor Sectorial, e em que, por vezes, são usados procedimentos criados especificamente para o FEDER.

Em sede de contraditório, a DGDR, o IS dos Portos e o IS dos Transportes consideraram que a acumulação dos cargos de gestor da IO (FEDER) e de IS (Fundo de Coesão) é positiva, favorecendo sinergias entre as acções financiadas pelos dois Fundos.

Entende-se, porém, que o favorecimento das sinergias não deve prejudicar a clareza dos procedimentos e formalizações dos IS.

Os recursos humanos de apoio aos IS desempenham em regra e indiscriminadamente, funções no âmbito do FEDER e do Fundo de Coesão, com excepção da EAT do Interlocutor Sectorial do Ambiente, única que evidencia, assim, alguma segregação de funções.

Nas suas alegações, a DGDR, o IS Transportes e o IS Portos consideram que a afectação comum dos recursos humanos ao FEDER e ao FC não é prejudicial nem se justifica uma segregação explicita.

Seria, no entanto, desejável a existência de alguma separação de funções de modo a haver uma especialização em determinadas tarefas, como é o caso da análise das candidaturas e dos pedidos de pagamento, atendendo às diferenças específicas nesta matéria entre FEDER e FC.

2) Fases do circuito

As candidaturas são apresentadas pelos executores junto dos Interlocutores Sectoriais que as analisam e enviam para a DGDR, procedendo esta ao seu envio para a CE. O prazo que decorre entre a apresentação das candidaturas pelo executor e o seu envio para aprovação da CE é bastante variável e depende de diversos factores, designadamente, da necessidade de correcções, do cumprimento de formalidades adicionais (estudos de impacto ambiental, viabilidade, etc.), da disponibilidade financeira nos orçamentos anuais e, ainda, da sua oportunidade. Esta circunstância, aliada à demora da CE na aprovação dos projectos, compromete o cumprimento dos planos financeiros plurianuais apresentados na candidatura e origina reprogramações.

As normas referentes aos fluxos financeiros entre a DGDR e a UE estão estabelecidos no Regulamento CE nº 1164/94 do Conselho, de 16/05, nas decisões de aprovação dos projectos e no Decreto-Lei 81/94, de 10/03.

Com a aprovação, a Comissão procede automaticamente ao pagamento do primeiro adiantamento, em regra no montante de 50% do plano financeiro aprovado para o 1º ano. Depois deste adiantamento, a DGDR efectua pedidos de pagamento intermédios. Estes pagamentos, nos termos do disposto no nº 5 do artº D do anexo II do Regulamento 1164/94 do Conselho, de 16/05, deveriam ser feitos ao Estado membro, o mais tardar 2 meses a contar da recepção do pedido.

Através do controlo dos pedidos de pagamento pendentes na CE, efectuado pela DGDR, observa-se, porém, a existência de vários pedidos enviados a CE há mais de 2 meses, o que pode originar alguns constrangimentos financeiros.

Os pedidos de reprogramação podem ser desencadeados pelos IS e pela DGDR, competindo à CE a decisão de reprogramação.

A DGDR concentra a informação sobre os processos de reprogramação, não tendo, porém, procedido até ao momento ao tratamento das mesmas segundo a sua origem qualitativa e quantitativa.
Verificou-se ainda que muitos projectos sofreram reprogramações, as quais alteram por vezes o prazo de execução. A demora por parte da CE na aprovação dos pedidos de reprogramação tem provocado também alguns constrangimentos a nível nacional.

B – Sistema financeiro

1) Projectos aprovados e concluídos

Entre 1993 a 1998 foram aprovados 152 projectos dos quais 16% no sector dos Transportes (rodovias e ferrovias), 13% no sector dos Portos e 70% no do Ambiente. Alguns destes projectos, por conveniências de vária ordem, fundiram-se posteriormente, agrupando-se em 2 ou mais projectos.

No início de 1999 encontravam-se ainda por aprovar 22 candidaturas, das quais 1 relativa ao sector dos Portos e 21 no sector do Ambiente, entre as quais se inclui uma reprogramação. O total destas candidaturas enviadas à CE, na sua grande maioria em 1997 e 1998, representa um investimento total de 86 044 786 contos, ao qual corresponderia uma comparticipação do FC no total de 67 272 440 contos (338 809 mil ecus), valor que excede largamente a quota disponível para Portugal, pelo que se prevê que apenas possa ser aprovado 1 projecto do sector dos Portos.

Até final de 1998 foram concluídos 54 projectos (Transportes – 17; Portos – 12; Ambiente – 25), os quais representaram um apoio comunitário de 614 351 mil ecus.

Constatou-se ainda que o sector dos Transportes é o que se encontra mais próximo da conclusão, com 68% dos projectos já terminados, seguido do dos Portos com 63%. O sector do Ambiente encontra-se ainda longe de atingir a sua meta, tendo-se concluído apenas 23% dos projectos aprovados para o sector.

2) Execução financeira

2.1) Perspectiva global

Em temos globais, para os 4 Países da Coesão e para o período de 1993 a 1999, os recursos a conceder pelo Fundo, ao abrigo do Regulamento (CEE) nº 792/93 e posteriormente do Reg (CE) 1164/94, ascendem, a preços correntes, a 16 651,411 MECU, dos quais 18%, correspondentes a 2 997, 254 MECU, se destinam a Portugal.

Entre 1993 e 1998 foram aprovados compromissos num total de 2 456,061 MECU, o que representa cerca de 82% do total da quota prevista para Portugal no período 1993/99.

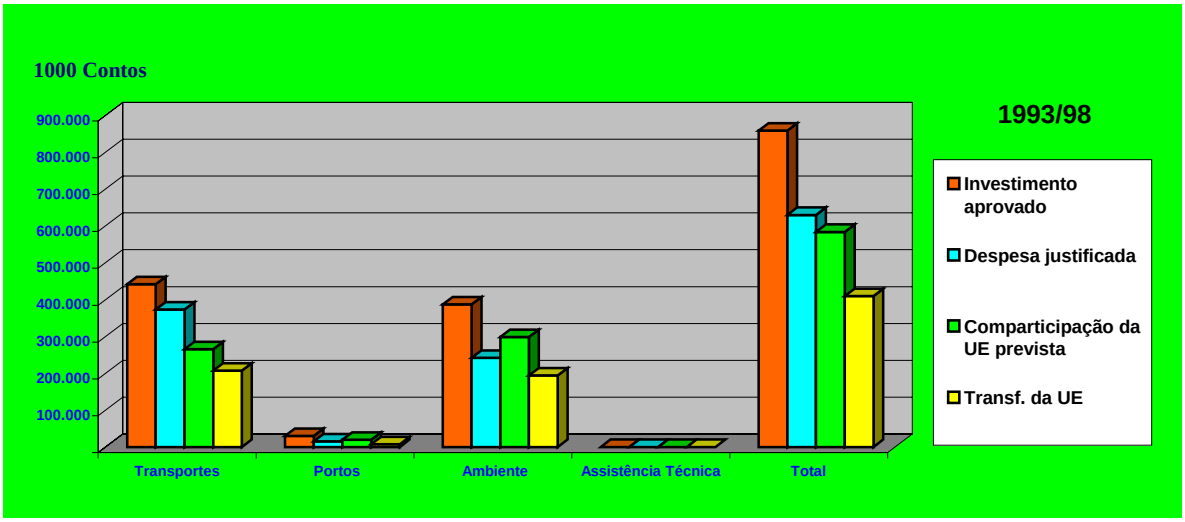
Uma análise, ano a ano, entre esta quota e os compromissos, permite concluir um bom aproveitamento daquela.

A execução financeira dos projectos, no período de **1993** a **1998**, consta no quadro e gráfico seguintes:

Em Contos

PROJECTOS APROVADOS	TRANSPORTES (**)	PORTOS	AMBIENTE	ASSIST TÉCNICA	TOTAL
Numero	**25**	**19**	**107**	**1**	**152**
Valor do Investimento aprovado	**441 538 451**	**29 807 368**	**387 151 043**	**75 554**	**858 572 416**
Comparticipação da UE prevista	**265 289 694**	**19 784 481**	**298 661 151**	**64 221**	**583 799 547**
Despesa Justificada (*)	**372 769 923**	**15 323 827**	**241 728 787**	**34 194**	**629 856 731**
Transferências da UE	**207 408 764**	**7 502 739**	**194 386 757**	**22 452 (***)**	**409 320 712**
Transferências p/o executor	**201 984 365**	**7 536 773**	**172 535 333**	**29 011 (***)**	**382 085 481**

Fonte: DGDR
(*) – Despesa executada registada na DGDR (valores arredondados)
(**) – Inclui rodovias ferrovias e aeroporto
(***) – Inclui acção SG (98) D/1532 de 20/02/98 – Seminário Porto 25/05/98



Da análise do quadro e do gráfico que antecedem, observa-se que, relativamente ao investimento aprovado, o total das despesas justificadas representa 73%. Sectorialmente verifica-se que na área dos Transportes (ferrovias e rodovias) a execução, no final de 1998, já atingia os 84%, estando, assim, próxima da sua conclusão. No sector dos Portos tinha-se atingido 51% da execução prevista e no do Ambiente 62%.

Esta situação deve-se, em parte, ao facto de no do sector dos Transportes (rodovias e ferrovias) as candidaturas terem sido lançadas e aprovadas muito antes das do sector do Ambiente. Neste último, a inexistência de projectos em carteira determinou que as candidaturas só mais tarde tenham sido apresentadas e aprovadas.

O objectivo de um equilíbrio adequado dos investimentos entre o Ambiente e os Transportes (ferrovias, rodovias, aeroporto e portos) estabelecido no artº 10º nº 2 do Regº (CE) 1164/94 está próximo da sua concretização, apresentando neste período (1993/98) 55% para os Transportes (441 538 451 contos para ferrovias, rodovias e aeroporto e 29 807 368 contos para os Portos) e 45% para o Ambiente (387 151 043 contos).

A execução financeira relativa ao ano de 1997 é a que se apresenta no quadro seguinte:

Em Contos

1997	TRANSPORTES (*)	PORTOS	AMBIENTE	ASSISTÊNCIA TÉCNICA	TOTAL
Nº PROJECTOS aprovados	3	4	15	-	22
Valor do Investimento aprovado	79 545 817	19 182 973	81 081 659 (**)	-	179 810 449
Comparticipação da UE prevista	51 022 742	12 243 468	62 131 532 (**)	-	125 397 742
Transferências da UE	54 016 667	2 306 606	59 489 348	11 027	115 823 648
Transferências para o executor	51 125 424	1 687 254	52 961 643	4 411	105 778 732

Fonte: DGDR
(*) Inclui projº de ampliação do aeroporto do Funchal
(**) Inclui reforços a um projecto

Neste ano foi aprovado um investimento no total de 179 810 449 contos, repartido da seguinte forma: 44% para os Transportes, 11% para os Portos e 45% para o Ambiente. Este investimento foi comparticipado em 125 397 742 contos (70%) e corresponde a 22,4% do aprovado no período 1993/97 (803 913 720 contos).

As transferências da UE, em 1997, representam 40,7% do valor transferido para Portugal no período 1993/97 (284 488 154 contos), o que pode considerar-se bastante elevado para um só ano e traduz um pico na execução dos projectos.

2.2) Evolução das despesas por sector de investimento

A evolução da despesa executada face à despesa programada, ao longo dos anos de 1993 a 1998, encontra-se espelhada, ano a ano, no quadro seguinte:

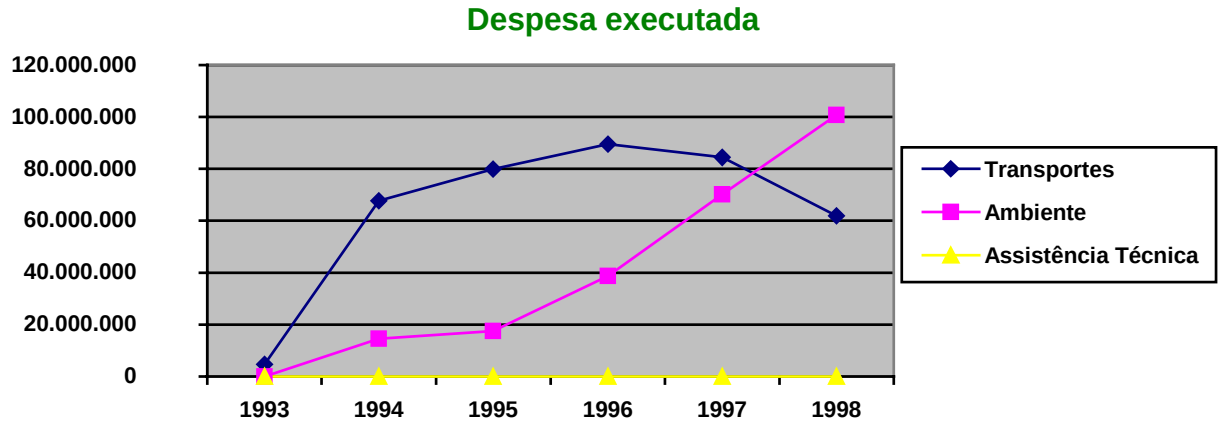
Em Contos

DESPESA TOTAL	1993	1994	1995	1996	1997	1998
A - Programado (*)	**37 097 307**	**95 307 339**	**143 925 180**	**157 248 043**	**196 619 759**	**220 270 559**
Transportes (***)	27 095 828	76 590 826	97 704 370	76 306 563	84 867 472	81 595 488
Ambiente	10 001 479	18 713 828	46 219 125	80 928 009	111 748 869	138 660 849
Assistência Técnica	0	2 685	1 685	13 471	3 418	14 222
B - Executado (**)	**4 731 171**	**82 169 306**	**97 375 363**	**128 173 797**	**154 613 670**	**162 793 502**
Transportes (***)	4 731 171	67 605 305	79 814 299	89 481 509	84 465 851	61 995 694
Ambiente	0	14 563 110	17 558 202	38 687 324	70 137 047	100 783 104
Assistência Técnica	0	891	2 862	4 965	10 772	14 704
TAXA DE EXECUÇÃO	**13%**	**83%**	**68%**	**82%**	**79%**	**74%**

Fonte: DGDR
(*) Corresponde aos planos financeiros das decisões em vigor nos respectivos anos (valores constantes dos relatório de execução anuais)
(**) Corresponde à despesa justificada registada na DGDR
(***) Inclui Rodovias, Ferrovias e Portos

A taxa de execução dos projectos face ao programado revelou-se, na sua globalidade, boa a partir de 1994 (rondando os 80%). Salienta-se ainda que a **execução global** foi prejudicada pela baixa taxa de execução do sector do Ambiente, em regra bastante inferior às taxas globais apuradas.

Em Contos



O gráfico anterior traduz a evolução da despesa executada de 1993 a 1998, por sectores.

O ***sector dos Transportes*** registou até 1996 um acréscimo exponencial, contrastando com um decréscimo acentuado nos anos de 1997 e 1998.

O ***sector do Ambiente*** teve um crescimento lento até 1995, registando desde então um crescimento exponencial até 1998.

A ***Assistência Técnica*** do Fundo de Coesão, consubstanciada num único projecto da responsabilidade da DGDR, revela uma execução crescente ao longo dos anos, registando o seu maior valor de execução no ano de 1997, ano em que se registou a contratação de serviços de auditoria a uma empresa especializada.

A despesa programada para o período 1993/99 e a executada até final de 1998 constam do quadro seguinte:

Em Contos

Despesa total	Transportes	Ambiente	Assist. Técnica	TOTAL
A)Despesa programada 93/99 (*)	465 560 288	385 747 108	75 554	851 382 950
B) Despesa executada 93/98	388 093 750	241 728 787	34 194	629 856 731
B/A (%)	**83%**	**63%**	**45%**	**74%**

(*) Actualizada a 31.12.98 – de acordo com mapas da responsabilidade da DGDR

A análise da execução global do Fundo de Coesão até final de 1998, face ao programado até final de 1999, permite constatar que o sector dos Transportes (rodovias, ferrovias e portos) é aquele cuja execução mais se aproxima do programado até 1999 (83%), enquanto o sector do Ambiente executou 63% do programado para o mesmo período.

2.3) Investimento aprovado e comparticipado por regiões

O quadro e gráfico seguintes espelham a distribuição dos recursos do Fundo de Coesão, no período de 1993-1998, pelas várias regiões, em termos de investimento aprovado e respectiva comparticipação prevista da UE:

Em Contos

1993-1998	NORTE	CENTRO	LISBOA E VALE DO TEJO	ALENTEJO	ALGARVE	RAM	MULTI-REGIONAIS	TOTAL
Investimento aprovado	**224 602 281** **26,2%**	**40 606 001** **4,7%**	**329 674 803** **38,4%**	**66 536 589** **7,7%**	**68 719 137** **8%**	**57 377 047** **6,7%**	**71 056 557** **8,3%**	**858 572 415** **100%**
Compartici-pação da UE	**160 521 122** **27,5%**	**33 828 759** **5,8%**	**205 719 133** **35,2%**	**34 870 816** **6%**	**55 369 685** **9,5%**	**35 106 506** **6%**	**58 383 526** **10%**	**583 799 547** **100%**

Fonte: DGDR

A Região de Lisboa e Vale do Tejo obteve indubitavelmente a maior fatia de investimentos, tendo para tal contribuído a aprovação de grandes projectos como a ”Nova Travessia Rodoviária do Tejo na Região de Lisboa”, com um investimento de 119 699 729 contos (36% do total da Região). Esta Região é seguida da Região Norte a qual fez também aprovar projectos de grande dimensão, tanto nas áreas dos Transportes (rodovias) como na do Ambiente. As restantes regiões fizeram aprovar investimentos de valor substancialmente inferior.

É de salientar ainda a RAM, a qual apenas fez aprovar 2 projectos, sendo um de grande dimensão – “Ampliação do Aeroporto do Funchal” (53 141 407 contos).

A Região Autónoma dos Açores não fez aprovar qualquer projecto.

Em termos de comparticipação da UE, mantém-se a supremacia da Região de Lisboa e Vale do Tejo, logo seguida da Região Norte, alternando as outras regiões a sua posição, muito embora sem qualquer evidência significativa.

Assinala-se ainda o facto de a Região Centro não ter qualquer projecto no sector dos Portos e o de a Região do Algarve apenas ter aprovado projectos relativos ao sector do Ambiente.

A introdução da variante número de habitantes por região levou à seguinte distribuição geográfica do investimento e da comparticipação, considerados na sua globalidade e *per capita*:

1993/98	NORTE	CENTRO	LISBOA E VALE DO TEJO	ALENTEJO	ALGARVE	RAM	PORTUGAL
Nº Habitantes (1000) *	**3 561,8**	**1 710,4**	**3 319,9**	**514,8**	**347,4**	**259,3**	**9 713,5**
Investimº/ Habitante Esc / hab	**63 059**	**23 741**	**99 303**	**129 247**	**197 810**	**221 277**	**88 390**
Comparticipação da UE/Habitante Esc / hab	**45 067**	**19 778**	**61 965**	**67 737**	**159 383**	**135 390**	**60 102**

(*) População residente em 31.12.97 de acordo com dados fornecidos pelo INE

A introdução do factor nº de habitantes permite-nos também, relativamente à análise do primeiro quadro deste ponto, tirar conclusões bastante diferentes em termos da distribuição das componentes investimento e comparticipação.

Assim, através do quadro e gráfico anteriores poderemos observar que, em termos de investimento aprovado *per capita*, a média nacional é de 88 contos por habitante, encontrando-se as regiões Norte e Centro abaixo desta média e a RAM e o Algarve significativamente acima da média.

Podemos, assim, concluir que, embora o investimento esteja mais concentrado nas regiões de LVT e Norte, o facto de estas mesmas regiões deterem uma maior concentração populacional determina que o investimento *per capita* não seja dos mais elevados do País, estando mesmo abaixo da média na Região Norte.

Em termos de comparticipação da UE/habitante, a média nacional é de 60 contos, mantendo-se muito acima da média a RAM e o Algarve e abaixo da média as regiões Norte e Centro.

Em termos de comparticipação da UE/habitante, a média nacional é de 60 contos, mantendo-se muito acima da média a RAM e o Algarve e abaixo da média as regiões Norte e Centro.

2.4) Fluxos Financeiros da UE para Portugal

De 1993 a 1998 foram transferidos para Portugal 409 320 711,7 contos, segundo dados da DGDR, valores estes que apresentam algumas divergências face aos apurados pela DGT, conforme se verifica pelo quadro seguinte:

1000 contos

ANOS	TRANSFERÊNCIAS DA UE	
	VALORES DGDR (*)	VALORES DGT (**)
1993	15 680,4	15 680, 4
1994	32 928, 1	33 709, 1
1995	82 474,2	82 474,2
1996	37 581,8	37 581,8
1997	115 823,6	116 036,0
1998	124 832,6	125 875,3
TOTAL	**409 320,7**	**411 354,8**

(*) valores arredondados - DGDR
(**) valores extraídos dos relatórios da DGT sobre "Fluxos Financeiros da UE"

Os fluxos financeiros totais da UE para Portugal, no período de 1993 a 1998, registados pela DGDR (409 320,7 mil contos) e pela DGT (411 354,8 mil contos), apresentam divergências nos anos de 1994, 1997 e 1998.

A análise dos extractos da DGT permite constatar a existência de um saldo, apurado a 31.12.98, no valor de 28 836 389 165$00; porém, através dos mapas da DGDR, apura-se que o saldo resultante da diferença entre o valor das entradas na DGT (1993/98) e os pagamento aos executores, no mesmo período, totaliza 27 235 230 429$00.
A análise dos extractos emitidos pela DGT permitiu ainda verificar que não evidenciam o código dos projectos.

Acerca das divergências verificadas nas transferências, relativas aos anos de 1997 e 1998, a DGT, nas suas alegações, veio dizer que *"...podem ser justificadas pelo facto de se terem verificado três transferências efectuadas nos finais dos meses de Dezembro daqueles anos, as quais foram comunicadas à DGDR nos princípios dos anos seguintes e por essa razão essa informação ter sido considerada em anos diferentes por parte das duas Direcções-Gerais"* .

Relativamente às divergências nas transferências da UE, em 1994, nenhuma justificação foi apresentada.

Sobre as mesmas divergências, a DGDR refere nas suas alegações: *"A diferença nos totais de 1994 deve-se provavelmente a um erro de soma, já que todos os movimentos conferem; admite-se que tenha havido no cálculo do total da DGT uma duplicação de um transporte relativo a Janeiro (978,6 mil contos) e uma alteração na transcrição do total (a duplicação do referido saldo resultaria num total de 33 907 mil contos e não 33 709);"*

Relativamente aos anos de 1997 e 1998, foram apresentadas pela DGDR justificações idênticas às supracitadas pela DGT.

Para as divergências relativas aos saldos no final de 1998 a justificação apresentada pela DGT prende-se com o *"facto de as ordens de pagamento emitidas pela DGDR nos finais destes anos serem apenas executadas pelo Tesouro no início dos anos seguintes."*

A DGDR referiu ainda que *"os problemas de conferência de dados com a DGT são sobretudo relevantes no domínio do controlo de saldos, na medida em que as listas de ordens de pagamento facultadas por esta entidade, para conferência, não incluem o código de projecto"*.

Relativamente aos extractos bancários, a DGT refere que *"...em anexo a cada comunicação efectuada para a DGDR é enviada uma cópia do FAX da Comissão Europeia no qual se encontram especificados todos os detalhes relativos à transferência ordenada."*. Acrescenta ainda a DGT que *"a análise e o controlo desta informação se engloba nas competências" da DGDR, pelo que lhe "parece ser dispensável a sua inclusão nos extractos emitidos pela DGT"*.

Considera-se, no entanto, que os extractos devem permitir uma leitura que possibilite de "per si" a identificação imediata da origem e do destino dos fluxos financeiros neles inscritos, designadamente por terceiros a quem compita a respectiva análise e conferência.

3) Contabilização de verbas

A análise da contabilização das verbas do FC na DGDR permitiu constatar que apenas são espelhadas na conta de gerência desta entidade as verbas nacionais e comunitárias destinadas

ao projecto “assistência técnica do FC” do qual é executora. As verbas oriundas da UE e destinadas aos restantes executores, muito embora sejam depositadas na conta aberta na DGT, movimentada por ordem da DGDR, não se encontram reflectidas na conta de gerência. A DGDR continua a considerar que as referidas verbas não devem constar do mapa da conta de gerência, não tendo dado seguimento à recomendação que lhe foi feita no relatório da conta de gerência de 1995.

C – Sistema de acompanhamento e controlo

1) Controlo de alto nível

De acordo com os dados fornecidos, a IGF realizou 26 acções de controlo a projectos, efectuando desta forma a cobertura de aproximadamente 17% dos 152 projectos aprovados neste mesmo período.

A IGF tem articulado anualmente as acções de controlo a incluir no seu Plano de Actividades com a DGDR e a DGXX, tendo celebrado com esta última um protocolo de cooperação. Esta articulação visa rentabilizar os meios disponíveis de forma a obter uma cobertura mais alargada dos projectos e evitar a sobreposição de auditorias.

Regista-se, porém, que as acções a desenvolver por cada entidade são completamente autónomas, ou seja, não são objecto de qualquer intervenção mútua.

Este sistema de articulação foi preparado em 1996 e iniciado formalmente em 1997. Anteriormente a esta data foram levadas a efeito acções a projectos que já tinham sido auditados por outros órgãos de controlo.

À IGF compete também a comunicação das irregularidades à CE. Todavia, ao nível do Fundo de Coesão, até ao final de 1998, não foram detectadas situações subsumíveis no conceito de irregularidade comunitária, facto que tem vindo a ser comunicado à CE.

2) Controlo de 2º nível

No âmbito do controlo de 2º nível, atribuído à DGDR, as acções de controlo, face aos reduzidos meios técnicos disponíveis, têm sido contratadas a auditores externos (RH Compta).

Estes auditores realizaram em 1996/97 uma auditoria com uma amostra de 38 projectos, representando na sua globalidade cerca de 25% dos projectos aprovados e 17% do investimento global aprovado neste mesmo período, o que pode considerar-se pouco significativo face ao universo do Fundo de Coesão.

No que respeita ao sistema de informação para gestão do FC, a DGDR dispõe de um conjunto de quadros informatizados que lhe permite efectuar o acompanhamento do FC na sua globalidade, o qual se afigura adequado a satisfazer as necessidades de informação sobre os projectos. Relativamente às reprogramações, verificou-se a inexistência de tratamento de dados no que concerne às causas que as determinam, estando a DGDR a envidar esforços para colmatar esta lacuna.

3) Controlo de 1º nível

O manual do FC é omisso quanto às acções a desenvolver e às metodologias a seguir, no âmbito do controlo de 1º nível, pelos diversos Interlocutores Sectoriais, tendo cada Interlocutor adoptado os procedimentos que entendeu como ajustados.

Neste contexto, o controlo exercido pelos IS, para além de levado a efeito de forma diferente por cada um, manifesta-se insuficiente no controlo financeiro e físico e mesmo inexistente no que se refere ao domínio técnico.

Sobre este último, o IS dos Transportes alega que o mesmo não está abrangido pelo artº 9º do Decreto-Lei nº 81/94 , de 3/3, nem pelas alterações que lhe foram introduzidas pelo Decreto-Lei nº 208/98, acrescentando ainda que não conhece disposições nacionais que obriguem os IS a assumir uma função de tão elevada complexidade.

Este IS refere ainda o Despacho 12251/97 do MEPAT que atribui ao Laboratório Nacional de Engenharia Civil a missão de acompanhar projectos com investimento superior a 20 milhões de contos na área do citado Ministério. Refira-se, porém, que a maioria dos projectos aprovados na área deste IS são de valor inferior a 20 milhões de contos.

Sobre esta mesma questão refere também a DGDR, nas suas alegações, que lhe *"parece desadequado atribuir funções de controlo técnico ao tipo de estruturas instaladas junto das entidades de gestão sectoriais. Essas estruturas têm condições de fazer um acompanhamento físico e financeiro dos trabalhos e poderão, quando se justifique, levantar questões de natureza técnica mas os próprios executores deverão dispor de recursos muito mais habilitados para fazer esse controlo"*.

Considera-se que o facto de os próprios executores deverem dispor de recursos muito mais habilitados para fazer esse controlo, o que não se questionou, não deverá ser impeditivo de o controlo a exercer pelas entidades de 1º nível abranger o controlo técnico.

Salienta-se ainda que, de acordo com as evidências, os IS não têm efectuado a análise dos registos contabilísticos junto do executor .

Alegou o IS dos Transportes que a análise desta matéria deverá ser desempenhada por organismos que dispõem de pessoal qualificado e formado, considerando como tal a IGF.

Sobre esta matéria, considera-se, contudo, que a análise das referidas peças e registos contabilísticos junto do executor insere-se no âmbito da análise de projecto que deve ser efectuado fundamentalmente pelo controlo de 1º nível, da competência dos IS.

4) Síntese dos controlos

No período de 1993 a 1998 foram efectuados no âmbito do FC os seguintes controlos:

SECTOR	PROJECTOS AUDITADOS		ACÇÕES DE CONTROLO					
	Número	Investimento Aprovado (1000 esc)	Entidades Nacionais		Entidades Comunitárias			TOTAL
			IGF	DGDR	TCE	DGXVI	DGXX	

Transportes	17	297 318 275	9	5	10	5	3	32
Portos	(*) 12	18 263 020	5	6	5	2	0	18
Ambiente	48	221 398 740	13	27	12	10	8	70
TOTAL	**77**	**536 980 035**	**27**	**38**	**27**	**17**	**11**	**110**

(*) inclui 2 audit levadas a efeito pela IGF em 1998 e ainda não concluídas

A análise da síntese dos controlos realizados pelos diferentes níveis revela que, até final de 1998, foram auditados 77 projectos que representam um investimento total de 536 980 035 contos, os ou seja, 51% do total dos projectos e 62 % do total do investimento aprovado neste mesmo período, o que pode considerar-se razoável.

Ao nível do controlo, nomeadamente de 1º nível, é necessário que se institucionalize a prática da evidenciação das acções de controlo levadas a efeito.

Todos os diferentes níveis de controlo fazem incidir a sua análise nos projectos, sendo o controlo de 1º nível o que efectua esse controlo de uma forma menos profunda; ora, deveria ser a este nível que o projecto deveria ser fiscalizado e controlado de uma forma mais consistente, de modo a permitir ao 2º nível o exercício da sua acção no âmbito do controlo dos sistemas por aquele instituídos, conforme prevê o artº 41º do Decreto-Lei nº 99/94, com a redacção dada pelo Decreto-Lei nº 208/98.

É, pois, necessário que se defina claramente o tipo de acção de cada interveniente nos diferentes níveis do controlo e a sua articulação bem como um conjunto de técnicas e metodologias de controlo que garantam o bom funcionamento do sistema.

As diversas entidades responsáveis pelo controlo têm tentado aplanar dificuldades sentidas na sua actuação e articulação. Neste contexto, refira-se que, sobre o controlo do Fundo de Coesão, aquelas entidades têm abordado questões relacionadas com o enquadramento das funções de gestão e controlo e com a articulação entre funções de gestão e controlo – clarificação dos conceitos, identificação de medidas passíveis de melhorar níveis de eficácia.

D – Amostra seleccionada

Os sistemas de gestão e controlo do Fundo de Coesão foram testados através de uma amostra que incluiu a análise dos seguintes projectos:

- "A2 sub-lanço Palmela/Marateca"
- "Dragagens do canal da barra e canal norte do Porto de Setúbal"
- "Ampliação do aeroporto do Funchal"
- "Tratamento de resíduos sólidos de Oeiras, Cascais e Sintra"
- "Assistência Técnica do FC"

Da referida análise salienta-se o seguinte:

Os procedimentos adoptados pela DGDR enquanto executor do projecto "Assistência Técnica" diferem dos adoptados para outros projectos, relativamente aos pagamentos, sendo estes em regra efectuados com base em previsão de despesa, contrariamente ao que sucede com os outros executores, os quais, excepto nos adiantamentos e nos casos de dificuldades de tesouraria, efectuam pedidos de pagamento apenas com base na despesa efectivamente realizada e paga.

Sobre esta matéria, a DGDR alega que este procedimento não a favorece, uma vez que a este projecto não são efectuados adiantamentos e "apenas é mobilizado o montante necessário para efectuar as despesas autorizadas que são, depois de efectuadas e pagas, objecto de inclusão no formulário de pedido de pagamento em condições idênticas às dos restantes executores". Acrescenta ainda a DGDR que "mantém em aberto a possibilidade de efectuar pagamentos com base em despesa facturada, com contrapartida dos respectivos recibos a curto prazo, sempre que se verifiquem dificuldades de tesouraria nos executores".

Esta resposta não justifica nem fundamenta a divergência de soluções para o projecto "Assistência Técnica" e para os restantes projectos. Na verdade, os pedidos de pagamento do projecto "Assistência Técnica" não são efectuados com base nas despesas efectivamente realizadas e pagas, sendo este o procedimento previsto e adoptado para os pedidos de pagamento intermédios apresentados pelos executores dos projectos.

12.3.3.3. Audição dos Responsáveis

No exercício do princípio do contraditório (artº 13º e 87º, nº 3 da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto) o relato de auditoria foi enviado às seguintes entidades:

- Inspecção-Geral de Finanças (IGF)
- Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR)
- Direcção-Geral do Tesouro (DGT)
- Interlocutor Sectorial dos Transportes (IST)
- Interlocutor Sectorial dos Portos (ISP)
- Interlocutor Sectorial do Ambiente (ISA)
- Interlocutor Sectorial para a Região Autónoma da Madeira (ISRAM)

Todas as entidades ouvidas apresentaram respostas.

As alegações foram referidas, sintetizadas ou transcritas, nos pontos próprios, quando relativas a matérias específicas.

No mais, as considerações feitas são de carácter muito genérico, salientando-se, neste aspecto, as questões levantadas pela DGDR e relacionadas com o sistema de gestão a nível nacional, nomeadamente com o prazo de instrução das candidaturas – em cumprimento dos planos financeiros – frequência e causas das reprogramações e ainda com o exercício de acções de controlo por parte das entidades gestoras, explicitação de conceitos e harmonização de procedimentos.

Merecem ainda saliência os comentários e esclarecimentos produzidos pela IGF e relativos ao enquadramento normativo do controlo, à estrutura orgânica da IGF, à síntese da actuação da mesma Inspecção e à comunicação de irregularidades à CE/UE.

A fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório, as respostas são apresentadas em texto integral, como anexos ao Parecer, nos termos do artº 13º, nº 4, da Lei 98/97 e artº 24º, nº 4, da Lei nº 6/91, de 20/02.

12.3.4 – Auditoria ao sistema de gestão e avaliação do controlo interno do FEDER

12.3.4.1 – Enquadramento

A presente auditoria teve como finalidade essencial analisar os sistemas de gestão, acompanhamento, avaliação e controlo do FEDER instituídos aos diversos níveis, no horizonte temporal de 1994 a 1997.

As entidades em cujos serviços se efectuaram diligências no âmbito desta auditoria, foram as seguintes:

- Direcção – Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR);
- Direcção – Geral do Tesouro (DGT);
- Inspecção – Geral de Finanças (IGF);
- Inspecção – Geral da Administração do Território (IGAT);
- Gestor do Programa Operacional da Região de Lisboa e Vale do Tejo (PORLVT);
- Junta Metropolitana de Lisboa (JML);
- Gestor do IO Ambiente;
- Câmara Municipal de Sintra;
- Câmara Municipal de Cascais;
- Gestor do Programa Específico de Desenvolvimento da Região Autónoma dos Açores (PEDRAA II) – Direcção Regional de Estudos e Planeamento dos Açores (DREPA) (Açores);
- Câmara Municipal da Lagoa (Açores);

- Câmara Municipal de Vila Franca do Campo (Açores);
- Câmara Municipal do Nordeste (Açores).

O Quadro Comunitário de Apoio II (QCA II) foi aprovado pela Decisão da Comissão Europeia (94/170/CE), de 25 de Fevereiro de 1994, para o período compreendido entre 1 de Janeiro de 1994 e 31 de Dezembro de 1999, e encontra-se estruturado em 4 Eixos:

- Eixo 1- Qualificar os recursos humanos e promover o emprego;
- Eixo 2 – Reforçar os factores de competitividade da economia;
- Eixo 3 – Melhorar a qualidade de vida e coesão social;
- Eixo 4 – Fortalecer a base económica regional.

Cada um destes Eixos divide-se em Programas Operacionais (PO) que, por sua vez, se subdividem em Sub-Programas e estes em Medidas, tendo os três primeiros Eixos um âmbito nacional (sectorial) e o último regional.

Em termos de gestão do FEDER, esta efectua-se a dois níveis:

a) pela **DGDR,** a nível global;

b) por **gestores/entidades gestoras**, a nível das Intervenções Operacionais (IO).

As Intervenções Operacionais do QCA II financiadas pelo FEDER são 44, sendo 14 de iniciativa comunitária.

Os gestores fazem quinzenalmente a exportação de dados, relativamente à execução financeira das respectivas IO, por intermédio de uma base de dados informática – Sistema de Informação de Desenvolvimento Regional (SIDReg) – sendo fundamentalmente através deste sistema informático que a DGDR faz o acompanhamento da execução financeira das IO e a gestão das verbas FEDER.

Os gestores das IO são apoiados no exercício das suas competências por Unidades de Gestão.

Os gestores e as unidades de gestão são apoiados tecnicamente por uma Estrutura de Apoio Técnico (EAT), dirigida por um chefe de projecto.

O acompanhamento da execução de cada IO e a avaliação dos seus impactos sócio-económicos incumbem a uma Unidade de Acompanhamento, presidida pelo respectivo gestor.

O sistema de controlo do FEDER encontra-se definido no artº 41º do Decreto – Lei nº99/94, de 19 de Abril, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto - Lei nº 208/98, de 24 de Julho.

Este sistema de controlo encontra-se articulado em três níveis:

- Alto nível – IGF;
- 2º nível – DGDR e IGAT;
- 1º nível – Gestores das IO.

Ainda no âmbito do controlo, o Regulamento (CE) nº 1681/94, no seus nºs 3 e 5, determina que os Estados-membros enviem à Comissão um relatório sobre os casos de irregularidades que tenham sido objecto de um primeiro auto administrativo ou judicial, no decurso dos dois meses seguintes ao final de cada trimestre.

Para o efeito, o Desp. Conj. A-67/95-XII definiu o modelo de coordenação do tratamento da informação relativa às comunicações de irregularidades no âmbito dos fundos e instrumentos financeiros estruturais e do Fundo de Coesão, sendo de acordo com esse modelo, a IGF o organismo responsável por centralizar os casos de irregularidades, apreciá-las e preparar as respectivas comunicações à CE.

A Direcção-Geral do Tesouro é o organismo para onde são transferidas as verbas FEDER oriundas da CE, funcionando também esta Direcção - Geral como Banco relativamente às IO;

O circuito financeiro estabelecido contempla as transferências da DGT (que recebe as verbas da CE e as contabiliza em operações de tesouraria) para a DGDR.

Assim, após a transferência para a DGDR, esta, em função das necessidades e da despesa apresentada, via SIDREG, pelos gestores das IO, transfere para os mesmos as verbas FEDER, sendo essa transferência efectuada para uma conta bancária ou para uma conta na DGT conforme o gestor tenha optado por uma conta na banca ou na DGT.

Para a prossecução dos objectivos desta auditoria e tendo em linha de conta o número de IO, seleccionaram-se três – IO LVT, IO Ambiente e IO RA dos Açores.

A IO LVT corresponde ao PORLVT que se integra no Eixo 4 do QCA II – Fortalecer a Base Económico Regional - programa este aprovado pela Decisão da Comissão C (94) 381/5, de 25/2/94.

No quadro deste programa prevê-se uma despesa pública de cerca de 100,8 milhões de contos, com uma comparticipação FEDER de aproximadamente 74,8 milhões de contos.

Ao abrigo do disposto no artº 31º do Decreto-Lei nº 99/94, de 19 de Abril, a gestão técnica, administrativa e financeira do Sub-Programa A foi transferida, em função de uma lógica de intervenção por sub-espaços regionais (NUTE III), para:

- Junta Metropolitana de Lisboa;
- Associação de Municípios do Oeste;
- Associação de Municípios da Lezíria do Tejo e do Médio Tejo.

A IO Ambiente corresponde ao Sub-Programa Ambiente do PO Ambiente e Renovação Urbana que se integra no Eixo III – Melhorar a Qualidade de Vida e a Coesão Social – programa este aprovado pela Decisão da Comissão C (94) 381/2, de 25/2/94.

No âmbito deste programa prevê-se uma despesa pública de 67,9 milhões de contos, com um co-financiamento FEDER de cerca de 50,9 milhões de contos.

A IO R.A. dos Açores (PEDRAA II) corresponde ao PO R.A. dos Açores que se integra no Eixo 4 do QCA II – Fortalecer a Base Económica Regional – programa aprovado pela Decisão da Comissão C (94) 464, de 4 de Março.

No âmbito do PEDRA II, prevê-se uma despesa pública de cerca de 158 milhões de contos, co-financiada através do FEDER, FSE, FEOGA-O e IFOP.

O FEDER corresponde a 71,5% do total dos fundos comunitários que co-financiam o PEDRAA II, prevendo-se uma despesa pública co-financiada pelo FEDER de cerca de 112,9 milhões de contos, a que corresponde uma comparticipação FEDER de aproximadamente 90,7 milhões de contos.

12.3.4.2 –Síntese das observações da auditoria

A – Aspectos financeiros

1) – Recursos financeiros

No ano de 1997 foram assumidos compromissos pela CE, em termos da componente FEDER, no montante de 1 740 Mecus, em relação às respectivas solicitações de 2 193 Mecus, o que significa uma assunção de 79% face ao solicitado.

Compromissos Assumidos – 1994 / 1997

Un: 1000 Ecu

Compromissos Programados FEDER 1994 – 1999 (1)	Compromissos FEDER 1994 – 1997		Taxa Exec. 94-97 (4=3/2)	Taxa Exec. 94-99 (5=3/1)	1997	
	Programado (2)	Assumido (3)			Solicitado (6)	Assumido (7)
9 658 000	5 962 590	6 994 673	117%	72%	2 193 658	1 740 742

Fonte: DGDR – Relatório de Execução Anual 1997-(Versão Final Nov. 1998)

Em termos acumulados, o montante assumido até 31/12/97 totaliza 6 994 Mecus, o que significa 117% face ao programado para os primeiros quatro anos de vigência do QCA II e 72% para a totalidade do Quadro.

De um modo geral e ao longo dos anos de execução financeira do QCA II, a assunção dos compromissos FEDER solicitados à Comissão Europeia tem sido positiva, o que se deve em boa parte a um bom nível de execução de determinados programas operacionais que em alguns anos conseguiram antecipar compromissos de fracções dos anos seguintes.

2) Execução financeira

2.1) – Execução global

Execução Financeira Comunitária FEDER (Com Iniciativas comunitárias) – 1997

Programação DESPESA PÚBLICA COMUNITÁRIA 1997		Execução Despesa Pública Comunitária 1997		Taxa de Execução Financiamento Comunitária 1997
1000 Ecu	1000 Esc	1000 Ecu	1000 Esc	
1 773 273	347 054 352	1 731 906	345 217 663	98%

Fonte: DGDR- Relatório de Execução Anual 1997 (Versão final Novembro de 1998)

Pela consulta do relatório de execução anual do QCA II da DGDR de 1997, observa-se que, para a programação global do QCA II, da comparticipação comunitária FEDER , no montante de 1 890 798 401 contos, tinham-se realizado aprovações até 1997 no valor de 1 660 244 951 contos, sendo do conjunto dos fundos estruturais aquele que, até 1997, maior taxa de aprovações apresentou (88%).

De acordo com o quadro anterior verifica-se que, relativamente a este Fundo, a taxa de execução financeira representou cerca de 98% da programação do ano.

Em termos acumulados e como se demonstra pelo quadro seguinte, a execução financeira, no período de 1994-1997, representou 57% do programado para o período de vigência do QCA II e, no primeiro período, 93%.

Execução Financeira Acumulada FEDER (1994 – 1997)

Eixos - Programas	Programação Despesa Pública Comunitária 1994-1999 (1)		Programação Despesa Pública Comunitária 1994-1997 (2)		Execução Despesa Pública Comunitária 1994-1997 (3)		Taxa Execução Despesa Pública Comunitária (%) (4)	
	1000 Ecus	1000 Esc	1000 Ecus	1000 Esc	1000 Ecus	1000 Esc	(3/1)	(3/2)
TOTAL FEDER (Com Iniciativas Comunitárias)	9 650 001	1 890 798 401	5 933 635	1 162 453 545	5 513 529	1 086 556 470	57%	93%

2.2) – Execução por Eixos / Programas

Se observarmos em termos acumulados a execução comunitária FEDER, nos períodos 1994-1997 e 1994 -1998, por Eixos e sem Iniciativas Comunitárias, verificam-se bons níveis de execução, com excepção da Assistência Técnica, como se poderá constatar no quadro que se segue:

Execução Financeira Acumulada por Eixos (1994 – 1997)

Eixos/ /Ass.Téc/ P I C	Programação 1994 -1999		Programação 1994 – 1997		Execução 1994 – 1997		Taxa de Execução Despesa Pública	
	Despesa Pública Total (FEDER)	Comunit	Despesa Pública Total (FEDER)	Comunit	Despesa Pública Total (FEDER)	Comunit		
	1000 Ecu		1000 Ecu		1000 Ecu			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	7=(6) / (2)	8=(6) / (4)
Eixo 1	4 131 779	918 000	2 596 486	583 576	2 401 601	515 326	56%	88%
Eixo 2	9 723 479	4 135 899	6 034 777	2 609 525	5 453 242	2 448 594	59%	93%
Eixo 3	1 746 670	936 000	1 078 901	599 962	1 042 389	569 675	60%	94%
Eixo 4	4 438 840	2 702 646	2 483 456	1 537 033	2 412 793	1 337 457	49%	87%

Ass. Téc.	175 614	38 940	139 523	35 573	86 223	19 481	50%	54%
P I C	1 609 005	888 516	981 942	537 966	698 766	402 369	45%	74%

Fonte: DGDR –Relatório de Execução Anual 1997 (versão final Nov. de 1998)

Se observarmos as Iniciativas Comunitárias nos períodos anteriormente referidos, verificaremos que apresentam uma taxa de realização financeira inferior às Intervenções que se enquadram nos vários Eixos, em parte devido ao facto de as aprovações da maior parte delas se terem efectuado a partir de 1995.

Relativamente à execução financeira FEDER no ano de 1997, no que respeita aos Eixos que melhor execução financeira apresentam (Eixos 2 e 4), destacam-se os Programas "Infraestruturas de Apoio ao Desenvolvimento" e os Programas "Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional", PRONORTE, PROCENTRO, PO Algarve e PO Madeira e Açores, que apresentaram taxas de execução superiores ao programado.

3) Contas bancárias/Contabilização de verbas

As verbas FEDER encontram-se depositadas numa conta na CGD – Conta FEDER – em nome da DGDR, aberta em 18 de Maio de 1995.

Antes da abertura desta conta na CGD pela DGDR, estas verbas encontravam-se na DGT que, relativamente às mesmas, funcionava como Banco.

Para abertura desta conta foi efectuado um protocolo entre a DGT, a DGDR e a CGD, onde se definiu:

- a rentabilidade mínima dos respectivos saldos credores - nunca inferior à taxa média mensal capitalizada do MMI (overnight) deduzido de um quarto de ponto percentual;
- a possibilidade da constituição de saldos devedores “sempre que tal seja considerado indispensável para garantir os recursos financeiros compatíveis com uma eficaz execução dos projectos de investimento previstos no QCA II, não podendo, porém, os juros devedores ultrapassar os juros creditados até ao momento”;
- os juros referentes aos saldos devedores (calculados à taxa média capitalizada do MMI – overnight – acrescida de um dezasseis avos de ponto percentual).

Nesta conta bancária constituíram-se durante 1997 e 1998 saldos devedores que foram originados por transferências a favor das IO.

Conforme informação da DGDR, as quebras subjacentes à constituição destes saldos devedores foram provocadas por diferimentos de receita causados por atrasos nas transferências comunitárias, decorrentes do retardamento do processo de decisão de reprogramação por parte da Comissão Europeia.

O valor dos juros gerados pela Conta FEDER, desde a sua abertura até 31/12/98, foi de cerca de 4 757 454 contos.

Destes juros só 930 500 contos foram objecto de inscrição, nos orçamentos e nas contas de gerência da DGDR de 1996, 1997 e 1998, respectivamente, 250 500, 310 000 e 370 000 contos, não tendo sido inscritos juros no total de 3 826 954 contos, durante os anos de 1995 a 1998.

A não contabilização de juros no valor de 3 826 954 contos durante os anos de 1995 a 1998, é contrária ao princípio da plenitude orçamental consagrado no nº 1 do artº 3º da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro, que a conta de gerência deve espelhar.

Os juros gerados pela Conta FEDER financiaram em 1996, 1997 e 1998, despesas relativas a pagamentos de vencimentos (930 500 contos), a projectos do QCA I (2 231 851 contos) e a juros consequentes de saldos devedores constituídos na mesma conta (283 794 contos), num total de cerca de 3 446 145 contos. No quadro seguinte discriminam-se essas despesas.

Despesas financiadas por juros gerados pela conta bancária FEDER

Em Contos

	1996	1997	1998	Total
Pagamentos de vencimentos	250 500	310 000	370 000	930 500
Juros de descoberto		72 421	211 373	283 794
INTERREG (QCA I)	200 000	220 000		420 000
STRIDE (QCA I)	968 738	383 407	14 491	1 366 636
TELEMATIQUE (QCA I)	55 605	389 396		445 001
ENVIREG (QCA I)			214	214
TOTAL	**1 474 843**	**1 375 224**	**596 078**	**3 446 145**

Estas despesas, com excepção das relativas a pagamentos de vencimentos (930 500 contos), foram efectuadas sem base legal e sem se encontrarem orçamentadas, facto que contraria o disposto no nº 2 do artº 18º da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro, e pode eventualmente constituir infracção financeira nos termos do artº 48º, nº 1, alínea b), da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, e artº 65º, nº 1, alínea b), da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

Relativamente à matéria questionada neste ponto, a DGDR veio alegar o seguinte:

> *"No que se refere aos juros gerados pela conta FEDER, e conforme apurado no relato, têm sido aplicados de diversas formas, das quais a única despesa que é certa ou, pelo menos, determinável, é a que respeita à sua integração no orçamento de funcionamento desta DGDR, nos termos do despacho do Sr. MEPAT."*

> *"Quanto aos restantes movimentos, nomeadamente, pagamentos do QCA I e pagamentos dos juros de saldos devedores da conta FEDER, estamos perante realidades futuras imprevistas, incertas e indeterminadas"*

Esta alegação não justifica a não orçamentação e, consequentemente, a não contabilização na conta de gerência dos juros questionados, pelo que se mantém a posição de que o procedimento em causa viola o disposto nos artºs 3º, nº 1, e 18º, nº 2, da Lei nº 6/91.

Relativamente à base legal para a realização de despesas financiadas com estes juros (projectos do QCA I e juros consequentes de saldos devedores) não foi indicada qualquer base legal para a realização das mesmas.
Relativamente à não evidenciação, na conta de gerência da DGDR das verbas FEDER oriundas da CE e transferidas da DGT, a DGDR alega, em síntese, que *"a inscrição do FEDER em Contas de Ordem não permitirá reflectir essa realidade, uma vez que o mesmo tem de ser orçamentado na sua globalidade. Tal obriga ao movimento das operações de tesouraria por Programa, ou seja, as entradas de receita de determinado Programa têm, sempre, de corresponder a saídas a afectar a esse mesmo Programa."*

"Esta realidade, impede o exercício de uma gestão flexível, já que inúmeras vezes se torna necessário afectar as entradas de receita de um Programa a saídas de outro Programa."

Mais alegam que *"tratando-se de uma gestão excepcional, não compatível com os normativos em vigor, deveria, ter, um tratamento de excepção às regras vigentes para o Orçamento de Estado."*

As alegações produzidas, sem prejuízo da pertinência das mesmas relativamente aos benefícios resultantes de uma gestão flexível, não podem acolher. Na verdade as observações de auditoria não podem deixar de ser formuladas no contexto do quadro legal vigente, razão pela qual se mantêm as observações constantes do relato de auditoria.

B – Controlo

1) – Controlo de alto nível

1.1) – Articulação do sistema de controlo

A estratégia seguida pela IGF para a implantação e operacionalização do sistema nacional de controlo do QCA II, baseada na promoção de acções de articulação entre os organismos com responsabilidade no sistema de controlo, foi delineada em três fases, a saber:

- ***1ª fase (1995) –*** efectuar o primeiro levantamento tendo como objectivo conhecer os sistemas de controlo e gestão existentes no QCA II;
- ***2ª fase (1995) –*** aprofundar o conhecimento e avaliar os circuitos instituídos, as modalidades de relacionamento existentes, a informação disponível e sua circulação e formular propostas quanto à articulação entre as entidades intervenientes na gestão e controlo e quanto à circulação da informação;
- ***3ª fase (a partir de 1996) –*** intervir especificamente junto dos sistemas que, em resultado das fases anteriores, indiciem maior grau de risco e/ou dificuldades de funcionamento.

Assim, a IGF procurou nas duas primeiras fases diagnosticar os pontos fracos do sistema, com o objectivo de que os mesmos fossem corrigidos o mais cedo possível.

Na sequência da 1ª e 2ª fases, foram realizados relatórios parcelares e um relatório-síntese relativamente a cada uma delas.

Relativamente aos pontos fracos no sistema de controlo detectados pela IGF, no âmbito da 1ª e 2ª fases, salientam-se:

- A ausência de competências dos organismos de 2º nível (DGDR e IGAT) para procederem a verificações cruzadas;
- A falta de recursos humanos nos organismos de controlo de 2º Nível para o cumprimento capaz dessa atribuição;
- A necessidade de um diploma legal que defina um sistema de informação entre os diversos níveis de controlo e intervenientes no sistema de gestão do QCA II.

Relativamente a estas questões observa-se o seguinte:

Embora a IGF tenha dado conhecimento destes factos ao Senhor Ministro das Finanças, bem como aos membros do Governo com responsabilidade de direcção ou tutela sobre os organismos intervenientes na gestão e controlo do QCA II, destes três pontos só o primeiro foi ultrapassado, e só em 1998, com a publicação do Decreto-Lei nº 208/98, de 14 de Julho, que alterou o Decreto-Lei nº 99/94, de 19 de Abril. Observa-se, porém, que a atribuição de competências não acompanhada de meios para a prossecução das mesmas, tem em princípio um efeito prático nulo.

No que concerne à insuficiência de recursos humanos para a prossecução do controlo de 2º nível, nos organismos com essa responsabilidade – DGDR e IGAT – nunca a mesma foi resolvida, acabando por ser a IGF a minorar essa insuficiência através da sua acção. Isto, apesar dos constantes "alertas" desta Inspecção Geral, consubstanciados nos relatórios referentes à 1ª e 2ª fases e nos relatórios-sínteses relativos aos controlos efectuados em 1996 e 1997.

Sobre este ponto observe-se ainda que, apesar do Decreto-Lei nº 99/94, na redacção dada pelo Decreto-Lei nº 208/98, prever, nos nºs 9 e 10 do artº 41º, a possibilidade de o controlo das acções financiadas pelos fundos comunitários ser completado através da aquisição de serviços de auditoria externa, de acordo com regras especiais, designadamente em matéria de adjudicação, a definir em legislação específica, até à data, ainda nada foi legislado sobre esta matéria.

Relativamente a um sistema de informação formalizado em diploma, o mesmo só existe no que concerne à comunicação de irregularidades (Desp. Conj. A-67/95-XII).

Com a alteração efectuada pelo Decreto-Lei nº 208/98 ao Decreto-Lei nº 99/94 passou a estar previsto no nº 1 do artº 43º deste diploma um sistema de informação nas condições a definir

por portaria conjunta dos Ministros das Finanças, do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas e do Trabalho e da Solidariedade. Até à data, porém, a citada Portaria ainda não foi publicada.

1.2) – Acções de controlo

A selecção dos controlos a realizar pela IGF no âmbito do FEDER é efectuada em função:

- De uma matriz constituída por algumas variáveis (com ponderações diferentes), designadamente, expressão quantitativa, risco de irregularidades ou outras deficiências, conhecimento pelo Sistema Nacional de Controlo e fase de aplicação do programa;
- Da articulação efectuada com os organismos de controlo de 2º nível, tentando evitar-se a duplicação de controlos e a existência de lacunas;
- Da concertação realizada com o plano da DG XX- Controlo Financeiro da CE.

No período de 1996-1998, no decurso da 3ª fase, a IGF realizou cerca de 35 acções de controlo no âmbito do FEDER. Estas auditorias foram essencialmente de três tipos:

- auditoria ao sistema;
- auditoria a projectos;
- auditoria a grande beneficiário.

2) – Controlo de 2º nível

O controlo de 2º nível do FEDER é da responsabilidade da DGDR e da IGAT, sendo, na DGDR, exercido pela Divisão de Controlo da Direcção de Serviços de Informação e Controlo e, na IGAT, pelo Serviço de Inspecções ao Ministério e Fundos Comunitários (SIM) com a colaboração, a partir de 1997, do Serviço de Inspecções às Autarquias.
Nestes dois organismos os recursos humanos afectos ao controlo de 2º nível são, na DGDR, 1 chefe de divisão e 6 técnicos, e, na IGAT, 4 inspectores.

Face ao universo do FEDER, quer a nível do número de intervenções operacionais quer a nível do número de projectos financiados por cada IO, e à sua dimensão financeira, consideram-se os recursos humanos manifestamente insuficientes.

O controlo de 2º nível exercido pela DGDR e pela IGAT, pese embora a utilização de critérios de selecção determinados e a articulação integrada do planeamento do controlo com a IGF, é manifestamente reduzido, o que pode ser explicado pela escassez de recursos humanos nestas duas entidades.

Esta situação pode ser considerada preocupante, dado que o artº 3º do Regulamento nº 2064/97 estabelece como nível mínimo de controlo, em todas as Intervenções Operacionais e até a data de encerramento do QCA II, 5% da despesa total elegível que, a não ser atingido, poderá inviabilizar pedidos de pagamento de saldos finais.

Relativamente à avaliação do controlo, a DGDR alega, em síntese, que *"continua firmemente empenhada na optimização das condições de funcionamento da área de controlo, concorrendo para isso novas contratações de efectivos presentemente em curso".*

Mais refere ainda que, *"no que respeita aos fluxos de informação necessários à efectivação das obrigações de controlo FEDER cometidas às várias entidades intervenientes neste processo, incluindo o alto nível, está presentemente a ser objecto de estudo a criação, no curto prazo, de uma base de dados ad hoc, que permita responder com maior eficácia a esta necessidade. Será assim ultrapassada uma eventual carência informativa, antecipando inclusivamente a publicação da Portaria referida no nº 1 do artº 43º do Decreto-Lei nº 99/94 de 19 de Abril, na redacção dada pelo Decreto-Lei nº 208/98, de 14 de Julho."*

3) Comunicação de irregularidades

De acordo com esse modelo, compete à IGF centralizar os casos de irregularidades, apreciá-los e preparar as respectivas comunicações à CE/UE.

No âmbito das suas competências a IGF: elaborou normas e instruções com o objectivo de desenvolver (operacionalizar) o modelo de tratamento da informação, um modelo de ficha de irregularidades e as respectivas instruções de preenchimento; e, esclareceu a noção de irregularidade a ser comunicada.

Até ao 3º trimestre de 1998, tinham sido comunicadas à CE 16 irregularidades no âmbito do QCAII/FEDER, correspondentes ao montante de 1 741 728 contos, sendo 1 648 340 de verbas FEDER e 93 388 de verbas nacionais. Do total dessas irregularidades, 11 foram comunicadas à IGF pelos organismos de controlo de 2º nível, respectivamente DGDR (9 irregularidades detectadas em sede de 1º nível) e IGAT (2), e as restantes 5 detectadas pela IGF.

C – Acompanhamento e controlo das IO seleccionadas

1) IO Lisboa e Vale do Tejo

1.1) Eficácia da decisão dos candidaturas e dos pagamentos

No que diz respeito ao controlo interno definido para as candidaturas seleccionadas, verificou-se que existem circuitos e procedimentos formalizados e difundidos no Regulamento Interno da Unidade de Gestão. Para além disso, quanto à organização do "dossier" técnico – administrativo, verificou-se a existência das peças obrigatórias de instrução e aprovação das candidaturas (formulários, estudos , projectos técnicos, pareceres técnicos da EAT, decisões de aprovação e homologação e comunicações das decisões).

Quanto ao processo de análise e aprovação das candidaturas, verificou-se que o mesmo assegura rapidez na decisão e igualdade de tratamento.

Tendo em conta os projectos seleccionados, da amostra verificou-se que, em média, o prazo de pagamentos rondou os 59 dias.

Pela análise dos "dossiers" de pagamentos, verificou-se que, em geral, se encontravam organizados e instruídos com as peças obrigatórias (formulários de pedidos de pagamento, listagens de despesas, análise e parecer técnico dos pedidos, ordens de pagamento, facturas, recibos / guias de receita).

Em termos de resposta às solicitações de pedidos de pagamento, o sistema de controlo interno definido permite responder de uma forma eficaz, constatando-se que o processo de pagamento assegura a igualdade de tratamento e rapidez na decisão, e que as operações são convenientemente registadas em tempo útil.

1.2) – Controlo de 1º Nível

O controlo de 1º nível, relativamente aos projectos financiados pelos Sub-Programas B e C, é exercido pelo Gestor e pela EAT e ainda, no que respeita ao Sub-Programa B, pelos Gabinetes de Apoio Técnico (GAT), no seguimento da norma de serviço nº 2/95, emitida pelo presidente da CCRLVT e destinada a todos os GAT da Região de Lisboa e Vale do Tejo.

Relativamente ao Sub-Programa A, nos termos da contratualização efectuada ao abrigo do disposto no nº 1 do artº 31 do Decreto-Lei nº 99/94, de 19 de Abril, cabe às entidades com quem a CCRLVT contratou (Junta Metropolitana de Lisboa, Associação de Municípios do Oeste e Associação de Municípios da Lezíria do Tejo e do Médio Tejo) assegurar que seja instituído um sistema de controlo físico e financeiro dos projectos aprovados.

1.2.1) – Sub-Programa A – Junta Metropolitana de Lisboa

Até Outubro de 1998 tinham sido efectuadas acções de controlo a 32 projectos, o que corresponde a 47,8 % do total dos projectos financiados pelo Sub-Programa A (JML), não tendo, porém, ainda sido efectuadas acções de controlo a projectos relativos a 6 beneficiários.

No âmbito das acções referidas não se detectaram irregularidades de maior, tendo as situações menos satisfatórias sido prontamente corrigidas.

1.2.2) – Sub-Programas B e C

Até Outubro de 1998 tinham sido efectuadas pela EAT acções de controlo a 46 projectos dos Sub-Programas B e C, o que corresponde a 13,3% do total dos projectos aprovados no âmbito destes dois Sub-Programas (345).

No seguimento da já referida norma de serviço nº 2/95, emitida pelo presidente da CCRLVT, os GAT da Região de Lisboa e Vale do Tejo, até Outubro de 1998, tinham efectuado acções de controlo a 61 projectos financiados pelo Sub-Programa B, o que representa 41,5% do total dos projectos aprovados no âmbito deste Sub-Programa (147).

Os projectos objecto de acções de controlo efectuadas pela EAT e pelos GAT representam 27% do total dos projectos dos Sub-Programas B e C.

Observe-se que a Área Metropolitana de Lisboa, constituída por 18 Câmaras, a que correspondem no âmbito do Sub-Programa B 38 projectos (25,9% do total dos projectos financiados pelo Sub-Programa B - 147), não tem apoio de GAT, não sendo os projectos destas Câmaras controlados por nenhum GAT.

No âmbito das acções referidas, com excepção da situação relativa ao projecto "Terminal Multimodal do Vale do Tejo", não se detectaram irregularidades de maior, tendo as situações menos satisfatórias sido prontamente corrigidas.

Na análise efectuada constatou-se a existência de um sistema de controlo consubstanciado em acções de controlo a 111 projectos, o que representa cerca de 32% do total dos projectos financiados pelos Sub-Programas B e C. Não se pode, porém, deixar de referir a necessidade da EAT reforçar as acções de controlo relativamente aos projectos do Sub-Programa B da Área Metropolitana de Lisboa, para colmatar a inexistência de GAT.

2) – IO Ambiente

2.1) – Eficácia da decisão das candidaturas e dos pagamentos

Na análise dos "dossiers" de candidatura não se encontraram aspectos dignos de reparo, no que respeita à organização e instrução da documentação obrigatória.

Por outro lado, ainda no âmbito do controlo interno, a mesma análise permitiu verificar que, para as candidaturas em presença, os procedimentos adoptados cumpriam com o que se encontra formalizado no Regulamento Interno da UG.

No processo de análise e aprovação das candidaturas seleccionadas verificou-se que foi assegurada a igualdade de tratamento das mesmas e que o mesmo processo assegurou rapidez na decisão.

Da amostra seleccionada e da análise do tempo despendido entre o momento dos pedidos de pagamento e a realização dos mesmos, verificou-se um tempo médio de 21 dias, o qual pode considerar-se, neste universo, um bom tempo de resposta aos pedidos solicitados.

Pela análise dos "dossiers" de candidatura não se encontraram aspectos dignos de reparo, no que respeita à organização e instrução da documentação obrigatória.

Por outro lado, ainda no âmbito do controlo interno, a mesma análise permite verificar, para as candidaturas em presença, que os procedimentos adoptados cumpriam com o que se encontra formalizado no Regulamento Interno da UG.

No processo de análise e aprovação das candidaturas seleccionadas, verificou-se que é assegurada a igualdade de tratamento das mesmas e que o processo assegura rapidez na decisão.

2.2) – Controlo de 1º Nível

Na selecção dos projectos objecto de acções de controlo foi dada prioridade aos projectos concluídos ou à espera de encerramento ou do desbloqueamento do saldo final.

Assim, até 1997, foram essencialmente objecto de controlo projectos concluídos, só em 1998 tendo sido controlados, de uma forma mais sistemática, projectos não concluídos.

Até Outubro de 1998 tinham sido efectuadas acções de controlo a 152 projectos, o que representa 60,3% do total dos projectos aprovados. Destes projectos, 104 eram projectos concluídos á espera de encerramento ou do desbloqueamento do saldo final.

Considera-se, por isso, necessário um maior controlo aos projectos durante a sua execução, situação que, aliás, já se está a verificar desde 1998.

3) IO R.A. dos Açores – PEDRAA II

3.1) Eficácia da decisão das candidaturas e dos pagamentos

Pela análise dos "dossiers" de candidatura destes projectos, verificou-se que os mesmos se encontram devidamente organizados e instruídos com os elementos obrigatórios, conforme o manual de procedimentos elaborado pelo Secretariado Técnico do PEDRAA II.

Da amostra seleccionada e da análise do tempo despendido entre a data da apresentação das listagens de despesas pelos promotores e a data do pagamento, verificou-se um tempo médio de 115 dias, o que se considera um período muito alargado se se levar em linha de conta os tempos médios de pagamento verificados nas outras duas IO objecto desta auditoria, PORLVT e IO Ambiente, que foram, respectivamente, 59 e 21 dias.

No âmbito da análise efectuada, a maior dilação temporal verificou-se entre a data de entrada na UG e o pagamento à autarquia.

O constatado na análise a esta amostra vai ao encontro do referido nas actas relativas a duas reuniões da Assembleia Intermunicipal da Região Autónoma dos Açores, em 6/05/98 (acta nº 2) e 24/07/98 (acta nº 4).

Conforme a acta nº 2, por proposta de alguns membros da Assembleia e considerando que as Câmaras Municipais continuavam a não receber em tempo oportuno os montantes financeiros dos fundos comunitários relativos a reembolsos e que tal situação prejudicava gravemente as mesmas, quer directa quer indirectamente, pelo facto de, por um lado, se verem obrigadas a recorrer ao crédito e, por outro, terem de abrandar o ritmo das obras em curso, entre outros aspectos, a Assembleia Intermunicipal (em reunião ordinária) deliberou propôr ao Governo Regional dos Açores que estabelecesse um acordo com instituições bancárias, no sentido de serem adiantadas as verbas às autarquias e cabendo ao Governo assumir os respectivos encargos.

Nos termos da acta nº 4, este assunto voltou a ser referido na correspondente reunião da Assembleia Intermunicipal.

Embora a dimensão da amostra seleccionada não permita, por si só, fazer extrapolações relativamente à morosidade dos reembolsos FEDER às autarquias, o referido sobre este assunto nas actas nºs 2 e 4 indicia uma generalização dos atrasos dos reembolsos a essas entidades.

3.2) – Controlo de 1º nível e 2º nível (Inspecção Regional)

Para a prossecução do controlo de 1º nível foram elaboradas pelo DREPA fichas de controlo destinadas a serem utilizadas no âmbito das acções "in loco" efectuadas aos projectos co- -financiados pelo FEDER.

A estratégia seguida pelo DREPA foi a de realizar o controlo por ilhas, tendo em atenção as condições geográficas inerentes ao arquipélago dos Açores, as quais aconselham que no âmbito de uma deslocação a uma das ilhas se controle o maior número de projectos situados na mesma.

Até Outubro de 1998, tinham sido efectuadas pelo DREPA acções de controlo a 24 projectos, sendo 22 deles situados na ilha da Graciosa e 2 na ilha de S. Jorge, o que representa cerca de 2,5% do total dos projectos financiados pelo FEDER no âmbito do PEDRAA II (945).

O número de projectos alvo de controlo pelo DREPA é manifestamente insuficiente face ao total dos projectos financiados pelo FEDER, considerando-se ser necessário inverter esta situação, através do incremento de um maior número de acções de controlo.

Relativamente ao controlo efectuado pela Inspecção Administrativa Regional, entidade responsável pelo controlo de 2º nível no que respeita ao PEDRAA II, conforme informação obtida na Unidade de Gestão deste PO, esta Inspecção não tem actuado. Acrescente-se ainda que, uma vez que não se conhece nenhum relatório da Inspecção Regional, tudo aponta para que a informação desta UG esteja correcta.

12.3.4.3 – Audição dos Responsáveis

No exercício do contraditório (artºs 13º e 87º, nº3, da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto) o relato de auditoria foi enviado às seguintes entidades: DGDR, IGF, IGAT, Inspecção Administrativa Regional, Gestor do PEDRAA II (Açores), Gestor da IO Ambiente, Gestor da IO LVT e JML.

Das entidades ouvidas apenas a DGDR e a IGF apresentaram respostas.

As alegações dos responsáveis são referidas, sintetizadas ou transcritas nos capítulos próprios do presente Parecer.

Em conformidade com o disposto no artº 13º, nº 4, da Lei 98/97 e artº 24º, nº 4, da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro, e a fim de dar expressão plena ao principio do contraditório, as respostas das entidades auditadas constam, integralmente, do apêndice do respectivo relatório de auditoria aprovado pela 2ª Secção deste Tribunal.

XIII – SEGURANÇA SOCIAL

O Parecer sobre as Contas de Segurança Social, organizadas de forma autónoma no seio da Conta Geral do Estado, tem como objectivo fundamental a análise da respectiva execução orçamental.

A Constituição, no seu artigo 63.º, confere aos cidadãos o direito à segurança social, bem como impõe ao Estado o dever de "organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social".

A Lei fundamental consagra, assim, um sistema de segurança social público, que, numa óptica simplificadora, se pode apresentar em duas vertentes:

- Os regimes e instituições subjacentes aos Orçamentos e Contas da Segurança Social;
- O regime de protecção social da função pública.

Mas, o universo da Segurança Social não se esgota com os referidos subsistemas de natureza pública, pois existe uma componente privada, constituída essencialmente por Fundos de Pensões, com relativo destaque para os constituídos pelo sector bancário.

Por outro lado, a Segurança Social está enquadrada num conjunto mais vasto que engloba as restantes funções de protecção social, como sejam a saúde ou a protecção no trabalho, funções sociais que, por sua vez, têm, em parte, expressão nos Orçamentos e Contas da Segurança Social, nomeadamente no que ao vector do emprego diz respeito.

Tendo em atenção o escopo do Parecer, qualquer referência a sistema de segurança social diz principalmente respeito aos regimes (incluindo acção social) e instituições cujas receitas e despesas se inscrevem nos Orçamentos e Contas da Segurança Social, estas últimas como resultante de um processo de consolidação pelo método integral, que legalmente incumbe ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.

13.1 – Sistema de Segurança Social

O sistema de segurança social, de acordo com a actual LBSS (Lei de Bases da Segurança Social), isto é, a Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto, inclui os regimes e as instituições de segurança social, sendo da competência destas a gestão dos primeiros, bem como o exercício da acção social, que tem como objectivo complementar a protecção garantida pelos regimes.

13.1.1 – Regimes de Segurança Social e acção social

O sistema de segurança social não é, sob o ponto de vista dos regimes que lhe estão subjacentes, uma realidade homogénea, nem por vezes a respectiva fronteira se encontra claramente delimitada, podendo considerar-se que os regimes definidos na LBSS correspondem essencialmente a três

subsistemas: o **contributivo**, o qual pode ser caracterizado como de base essencialmente previdencial, o **não contributivo** ou de solidariedade e a **acção social** [1].

Os regimes geral e não contributivo concretizam-se na atribuição de prestações garantidas como direitos. Por sua vez, a acção social, cujas prestações e benefícios não têm essa característica, pois a sua concretização depende não só da manifestação de vontade dos interessados como da aceitação por parte do sistema, tem como objectivo suprir e complementar a protecção garantida, não só directamente como mediante acordos com outras entidades de direito público ou de carácter privado - como as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS).

Acresce que, mesmo no seio de cada regime, a homogeneidade não é regra, pois o regime geral engloba alguns subregimes em relação aos quais o princípio da solidariedade tem vindo a assumir um peso significativo, como tem sido o caso dos trabalhadores agrícolas, do pessoal do serviço doméstico e do regime dos trabalhadores independentes.

Cada um dos subsistemas tem uma lógica particular de financiamento, que tem de ser devidamente considerada para evitar certas abordagens simplistas do sector da Segurança Social.

Finalmente, deve referir-se que a alteração mais significativa em termos de elenco prestacional diz respeito ao reforço dos regimes não contributivos com a implementação do rendimento mínimo garantido (RMG).

13.1.2 – Instituições de Segurança Social

Para uma abordagem das instituições de segurança social consideram-se três pontos de vista que não são coincidentes, a óptica da LBSS, a da tutela do Ministério do Trabalho e da Solidariedade[2] e o do critério da inscrição no Orçamento e Contas de Segurança Social, que corresponde, de modo geral, como atrás foi referido, aos organismos cujas receitas e despesas estão em apreciação em sede deste Parecer.

A LBSS refere que estas instituições são pessoas colectivas de direito público, constituindo o "sector operacional do aparelho administrativo da segurança social", o qual se completa, a nível central, com alguns serviços de direcção integrados na administração directa do Estado e dependentes da tutela ministerial[3].

Estes serviços têm uma cobertura partilhada pelo OE e o OSS das respectivas despesas, que, até 1995 justificava a respectiva inclusão no perímetro de consolidação de contas da segurança social. No

1 A revisão constitucional de 20 de Setembro de 1997, continua a tratar a segurança social no Capítulo II, cujo tema são os direitos e deveres sociais, mas procurou adaptar o respectivo título à realidade, pois este passa, de simplesmente "Segurança social", para "Segurança social e Solidariedade".

2 Após fusão dos Ministérios para a Qualificação e o Emprego e da Solidariedade e Segurança Social, conforme adaptação da Lei Orgânica do XIII Governo, contemplada no Decreto-Lei n.º 55/98, de 16 de Março, mas que retroage os seus efeitos a 25 de Novembro de 1997, embora a Lei orgânica do novo Ministério resultante da integração em causa apenas tenha sido objecto do Decreto-Lei n.º 115/98, de 4 de Maio.

3 No decorrer de 1997 eram os seguintes: Secretaria-Geral do Ministério, Inspecção-Geral da Segurança Social, Departamento de Estatística, Estudos e Planeamento, Direcção-Geral de Regimes da Segurança Social, Direcção-Geral da Acção Social e Gabinete de Estudos Europeus e de Relações Internacionais. Esta estrutura foi, em parte, alterada com o Decreto-Lei n.º 115/98, de 4 de Maio (Lei Orgânica do Ministério do Trabalho e da Solidariedade).

entanto, em 1996 e 1997 foram subtraídas deste conjunto, embora continuem a ser financiadas indirectamente pelo IGFSS, via PIDDAC.

Acresce, em 1997, como matéria nova a nível orçamental, conforme Lei do Orçamento no seu art.º 28.º, a criação de uma significativa dotação, 100 milhares de contos, com o objectivo de "desenvolver a reforma da segurança social"[1], tendo como destinatários a Direcção-Geral dos Regimes, a Inspecção Geral de Segurança Social e o Departamento de Estatísticas, Estudos e Planeamento. Em consequência, as respectivas despesas estão fora do âmbito do OSS.

Na óptica da LBSS, as instituições de segurança social são, a nível nacional, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), o Centro Nacional de Pensões, o Departamento de Relações Internacionais da Segurança Social e o Centro Nacional de Protecção contra os Riscos Profissionais.

Já no que respeita à tutela (abstraindo da área específica mais ligada à função social de protecção no trabalho) contavam-se ainda como organismos de âmbito nacional, o Secretariado Nacional para a Reabilitação e Integração das Pessoas com Deficiência, assim como o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), instituto público que tem por objectivo essencial o apoio à estabilização financeira, entendida como apoio de tesouraria, de curto prazo, mas também o relançamento da vertente de capitalização do sistema de segurança social. Este organismo, apesar de não integrar formalmente o sistema em questão, reveste-se de grande importância para este[2].

Para completar a estrutura organizativa do sector a nível nacional, surgem, como remanescente do antigo sistema, as Instituições de Previdência Social (IPS), Caixas Sindicais de Previdência e Caixas de Reforma ou Previdência, conjunto em processo de contracção como consequência de progressiva integração no novo sistema, constituindo um caso particular neste conjunto as denominadas Caixas "não articuladas", independentes financeiramente do OSS, que não seguem igualmente o plano de contas sectorial (PCISS).

A nível regional, a organização do sistema deriva do Decreto-Lei n.º 260/93, de 23 de Junho, estando estruturado através de cinco Centros Regionais (Lisboa e Vale do Tejo, Norte, Centro, Alentejo e Algarve), os quais integram serviços sub-regionais (essencialmente os antigos Centros Regionais de base distrital contemplados na LBSS), serviços locais e estabelecimentos de acção social integrada.

Nas Regiões Autónomas as entidades públicas da Segurança Social são as Direcções Regionais de Segurança Social das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

13.1.3 – A reforma do sistema

Como reflexo de uma preocupação generalizada que se vem colocando aos mais diversos níveis da opinião pública, tanto interna como externamente, o programa do XIII Governo Constitucional acolheu como um dos seus objectivos a reforma do sistema de segurança social.

Neste contexto, para além da criação de uma dotação específica com este fim a partir do OSS/97, conforme atrás referido, destaca-se a nomeação, por Resolução do Conselho de Ministros n.º 22/96, de 9 de Março, da Comissão do Livro Branco da Segurança Social, que apresentou o seu relatório final ao

1 O OSS/98 manteve a mesma dotação, mas, para 1999, esta foi reforçada em mais 20 milhares de contos.

2 Presentemente, e de acordo com a mesma Lei Orgânica, são também organismos de nível nacional o Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade e o Instituto para o Desenvolvimento Social.

Governo em Janeiro de 1998, após divulgação, em Junho de 1997, para efeitos de discussão pública, de uma versão preliminar sob a forma de Livro Verde.

Independentemente de algumas medidas pontuais que têm vindo a ser tomadas, as propostas contidas no referido trabalho sertão certamente tidas em conta na revisão da LBSS em curso na Assembleia da República. Refira-se que algumas, como é o caso do "plafonamento" das contribuições, têm levantado bastante controvérsia.

Mas, a génese da assunção da necessidade de reforma está associada à denominada crise do Estado Providência. Ora, no caso português, tendo em atenção o nível relativo de prestações sociais que assegura, o Estado Providência, a admitir-se a sua existência, ainda se encontra num estádio de desfasamento em relação à generalidade das economias da União Europeia, a avaliar pelo indicador macroeconómico normalmente usado nesta matéria, ou seja, a proporção das despesas de cariz social em relação com o PIB.

Os factores de crise do sistema estão exaustivamente diagnosticados e assentam, em primeiro lugar, numa perspectiva demográfica, pois a queda da taxa de natalidade, em conjunto com o gradual envelhecimento da população, exerce um efeito de base e de topo na pirâmide de idades que diminui o exército de activos, base de recrutamento dos contribuintes do sistema, quando se dá igualmente um acréscimo de responsabilidades por via do referido envelhecimento.

Por outro lado, as receitas reais vão, cada vez menos, correspondendo ao potencial que constitui a população activa, dadas as mutações verificadas na estrutura do emprego, que caminha cada vez mais para formas atípicas, independentemente do efeito das fugas e fraudes contributivas que se registam nas formas tradicionais de emprego.

Sendo a economia nacional e global uma economia de ciclos, a sintomatologia de crise do sistema de segurança social é mais evidente em períodos de baixa, que são pressionados em termos financeiros pelo lado da receita (diminuição de contribuições e cobranças) e pelo lado da despesa (acréscimo do desemprego e de procura de outras prestações sociais). Em períodos de conjuntura mais favorável, tende a esquecer-se o problema, o que deve ser evitado.

Em termos de modelo genérico pode afirmar-se que os principais factores de crise são, assim, de cariz demográfico, social e económico e revelam-se como exógenos ao sistema.

Mas no caso nacional, no que respeita particularmente às responsabilidades inerentes a pensões de reforma, acresce que o sistema, sendo relativamente jovem, está atingindo o seu período de maturação, pois, entre os beneficiários aposentados, torna-se crescente o aparecimento de salários de referência relativamente mais elevados, isto sem referir as pensões que vão sendo concedidas sem existência de uma base contributiva correspondente, nomeadamente, função de períodos de garantia extremamente baixos.

Ainda no capítulo de factores mais endógenos ao sistema, deve realçar-se o estrangulamento que constitui a desadaptação do aparelho administrativo quando em confronto com o alargamento do leque de prestações e do número de utentes abrangidos. Por outro lado, considerando a vertente financeira desse aparelho, que movimenta actualmente cerca de 2 mil milhões de contos/ano, este deveria ser organizado de modo a colmatar deficiências em termos de informação e controlo, assumindo-se, cada vez mais, uma função activa em termos das contribuições que são devidas.

13.1.4 – Processo orçamental

Tendo como enquadramento de hierarquia superior a CRP (art.ºs 105.º e 106.º) e a LEOE, a responsabilidade de elaboração do OSS e a respectiva execução são da competência do IGFSS, de acordo com o Decreto-Lei n.º 24/88, de 29 de Janeiro, que aprovou o PCISS (Plano de Contas das Instituições de Segurança Social).

Mas, é do domínio comum e não exclusivamente pelo facto de o Tribunal de Contas o ter vindo a sublinhar ao longo de sucessivos Pareceres, o desajustamento no que respeita ao quadro normativo que rege o processo orçamental e a respectiva execução, nomeadamente a divergência dos princípios subjacentes ao PCISS quando em confronto com a LEOE.

Como contribuição para resolver este problema, entre outros, o Ministério das Finanças promoveu, a 2 de Junho, a publicação do Despacho n.º 1208/97, de 10 de Março, que criou um grupo de trabalho "com o objectivo de analisar e suprir as insuficiências e deficiências do actual regime sobre o enquadramento orçamental, no âmbito do Conselho Superior de Finanças", o qual apresentou um projecto legislativo visando reformular a actual LEOE.

Em plano diferente, mas convergindo em termos da problemática geral da reforma da administração financeira do Estado, foi publicado o Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro, que aprovou o POCP (Plano Oficial de Contabilidade Pública), o qual se aplica ao SPA, incluindo o subsector Segurança Social, pressupondo a revogação, ou pelo menos adaptação, do PCISS, dependendo o delinear do esquema a adoptar, em termos de eventual aplicação transitória, faseamento e prazos de adaptação, de portaria conjunta do Ministro das Finanças e Ministro(s) da Tutela, após parecer da CNCAP (Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública), cuja recente nomeação não deu ainda aso a qualquer evolução da situação.

Sendo assim, as considerações tecidas no Parecer relativo à CSS/96 mantêm-se intactas e sintetizam-se como segue:

- Não se afigura existirem dificuldades técnicas insuperáveis que obstem, com as devidas adaptações, à aplicação directa do POCP e, portanto, revogação do PCISS e respectiva legislação de suporte, ou, pelo menos, a uma alteração substancial de alguns princípios e práticas aí contemplados;
- Quanto à **contabilidade patrimonial**, não houve até ao momento, qualquer alteração, em termos de adaptação ou evolução dos princípios contabilísticos que enformam o PCISS, desde a sua entrada em vigor em 1 de Janeiro de 1988;
- No que a estes se refere, o PCISS demarca-se do POC e do POCP, pois não segue o princípio da especialização ou acréscimo no que respeita às contribuições, que constituem, como se sabe, a maior parte dos proveitos do sistema;
- Esta prática tem como consequência, entre outras, que se elabore uma "Demonstração de Resultados Líquidos" concebida com base em princípios divergentes, no que respeita aos proveitos (contribuições) e custos, o que introduz uma distorção nos resultados evidenciados;
- Mas, para além da alteração do método de contabilização das contribuições e tratamento administrativo que lhes está subjacente, deve rever-se a contabilização do imobilizado,

provisões, reservas, resultados, bem como a movimentação inerente às operações de consolidação;

- Quanto à **contabilidade orçamental**, a aplicação do novo plano à Segurança Social deverá permitir uma orçamentação assente no cumprimento das regras de unidade e universalidade, propiciadoras de um acompanhamento sistemático e sucessivo, em obediência ao cumprimento das regras e princípios da gestão orçamental, indispensáveis a um adequado sistema de controlo externo;

- Deve realçar-se a necessidade de uma clara destrinça contabilística dos compromissos, processamentos e pagamentos, por forma a viabilizar uma contabilidade de caixa em termos efectivos - com saldos reais, ao invés de convencionados, como sucede presentemente;

- Na contabilidade orçamental, em contraponto à contabilidade patrimonial, o PCISS, no que respeita ao registo contabilístico nas diversas contas parcelares, bem como na Conta de Execução Orçamental consolidada, preconiza a inscrição, como despesas de prestações dos regimes, das despesas simplesmente processadas, mesmo que ainda não pagas, assumindo, assim, um procedimento que assenta no princípio do exercício, contrastando com o "sistema de gerência" consagrado na actual LEOE.

Paralelamente à contabilidade patrimonial, em que se verifica uma distorção nos resultados, no caso das CEO, os saldos finais calculados a partir das receitas e despesas apenas valem como mera orientação, pelo facto de resultarem de uma definição diversa das receitas e despesas; por outro lado, é utilizado um saldo meramente convencionado, calculado a partir de operações aritméticas efectuadas a partir dos valores de determinadas rubricas do balanço do ano anterior. Para uma boa adequação às regras orçamentais, maior transparência e melhor adaptação como instrumento analítico e de controlo, o saldo da CEO deveria ser real e não convencionado; mas, para isso, esta demonstração financeira teria de admitir a extensão do conceito de "gerência" ao registo das despesas.

Sobre estes temas e ao longo de vários Pareceres, o IGFSS, no uso do seu direito ao princípio do contraditório, tem-se remetido a comentários genéricos, destacando o suporte legal dos procedimentos técnicos adoptados pela Segurança Social, tendo como quadro de fundo a circunstância das especificidades do sector não se encontrarem salvaguardadas no enquadramento normativo existente para o Orçamento do Estado, o que origina um desajustamento das duas realidades.

Sobre outras questões mais concretas dos referidos procedimentos técnicos, que radicam em princípios e práticas que se têm vindo a criticar, o IGFSS tem-se abstido de qualquer referência ou juízo de valor.

Em síntese, parece que o problema não se cinge ao facto de certas características próprias da Segurança Social não se encontrarem protegidas em termos da legislação de nível superior das Finanças Públicas portuguesas, pois as normas particulares que regem o sector neste domínio não podem ficar alheias a eventuais ajustamentos, nomeadamente quando está em causa uma melhor gestão e transparência de processos, bem como um controlo mais apurado da aplicação dos dinheiros públicos.

Em obediência ao princípio do contraditório, foi o texto do presente Parecer, bem como as respectivas conclusões e recomendações submetidos à apreciação do IGFSS, cujos comentários constam do ofício n.º 5880, de 21 de Junho, junto em anexo; dele se destacam os pontos 1, 2 e 3, relativamente ao processo orçamental, os quais, indo, em grande medida, ao encontro do que tem vindo a ser constatado pelo TC, realçam o desajustamento do suporte legal dos procedimentos técnicos adoptados no sector

"versus" quadro normativo para o OE, bem como as expectativas geradas à volta do Despacho n.º 1208/97, de 10 de Março. Finalmente, é avançada a tese de que

> *"a aplicação directa do POCP não era possível"*, confirmando que *"está a funcionar um grupo de trabalho com vista à adaptação do plano de contas em vigor, tal como é preconizado em obediência ao artigo 5º do Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro"*.

Espera-se que a adaptação em causa vá ao encontro das recomendações expressas pelo TC, nomeadamente quanto aos desajustamentos em matéria orçamental e respectiva execução, bem como aproveitar a oportunidade para adequar o modelo contabilístico do sistema aos princípios contabilísticos geralmente aceites em Portugal, o que não se passa no presente.

13.2 –O Orçamento e a Conta

13.2.1 – Lei do Orçamento

O Orçamento do Estado para 1997, tendo como parte integrante o Orçamento da Segurança Social, foi aprovado pela Assembleia da República, através da Lei n.º 52-C/96, de 27 de Dezembro, figurando o OSS, no que respeita à previsão de receitas e despesas, no mapa IX, anexo à referida Lei (alínea b) do n.º 1 do art.º 1.º).

Da Lei do Orçamento para 1997, os seguintes artigos relacionam-se com a segurança social:

Capítulos		Artigos		N.º/Alínea
		Ord.	Título	
II	Disciplina orçamental	6.º	Alterações orçamentais	5), 6), 13), 14) e 15)
VII	Segurança Social	9.º	Retenção de montantes nas Transferências do OE	1 e 2
		23.º	IVA	
		24.º	Contribuições previstas no art.º 19.º do Decreto-Lei n.º 140-D/86, de 14 de Junho	1 e 2
		25.º	FEFSS	
		26.º	Saldos de gerência do IEFP	1 e 2
		27.º	Pagamento do rendimento mínimo garantido	1 e 2
		28.º	Desenvolvimento da reforma da segurança social	
VIII	Impostos directos	30.º	IRC	4, alínea e)
IX	Impostos indirectos	35.º	IVA	5
XII	Benefícios Fiscais	47.º	Estatuto dos Benefícios Fiscais	1
XV	Operações activas, regularizações e garantias do Estado	60.º	Mobilização de activos e recuperação de créditos	4 e 6, alínea c)

Fonte: Lei n.º 52-C/96, de 27/12 (LOE/97)

No que respeita à matéria contida no articulado anterior, tendo como critério as inovações introduzidas, cumpre assinalar o seguinte:

- O n.º 6) do art.º 6.º que reflecte a necessidade de prever uma dotação orçamental para o **INOFOR** (**Instituto de Inovação para a Formação**), organismo previsto no Decreto-Lei n.º 147/96, de 28 de Agosto (diploma que contemplava a lei orgânica para o então Ministério para a Qualificação e o Emprego), e que foi criado pelo Decreto-Lei n.º 115/97, de 12 de Maio;

- O n.º 2) do art.º 9.º estabeleceu limites percentuais nas **retenções de verbas relativas às transferências correntes e de capital do Orçamento do Estado** para os organismos autónomos da administração central, Regiões Autónomas e autarquias locais, para satisfazer débitos a favor da Caixa Geral de Aposentações, ADSE, segurança social, contribuições e impostos; quando se trate de Autarquias Locais e Regiões Autónomas esses limites são, respectivamente, 15% do respectivo Fundo de Equilíbrio Financeiro e 5% da transferência anual ao abrigo dos custos de insularidade;

- O art.º 24.º estabeleceu novas proporções de **distribuição** da parcela da **taxa social única**, que constitui receita própria dos seguintes organismos:

  - Instituto do Emprego e Formação Profissional 4,7%;
  - Instituto de Desenvolvimento e Inspecção das Condições de Trabalho 2%;
  - Instituto para a Inovação na Formação 0,1%.

- Registem-se os 0,1% destinados ao INOFOR e que são retirados da dotação do IEFP;

- O art.º 27.º diz respeito ao **rendimento mínimo garantido**, onde é de destacar o facto de a respectiva dotação ter sido significativamente incrementada, pois esta prestação tinha sido introduzida em 1996 a título meramente experimental, enquanto em 1997 entrou em funcionamento pleno; daí que, em consequência, a diferença entre os dois anos resida no montante orçamentado, 3,5 milhões de contos e 25,3 milhões de contos, respectivamente em 1996 e 1997;

- O tema do art.º 28.º, ***"desenvolvimento da reforma da segurança social"***, foi já abordado especificamente nos pontos 13.1.2 e 13.1.3 e constitui a inovação mais importante, aliás, em consonância com um dos principais objectivos fixados pela política governamental;

- O n.º 4) al. e) do art.º 30.º autoriza o Governo a rever a situação perante o IRC dos **rendimentos das aplicações financeiras do FEFSS e dos fundos de capitalização geridos pelo IGFSS**, medida que vinha ao encontro de recomendação expressa do Tribunal de Contas em anteriores Pareceres, mas circunscrita ao FEFSS, em paralelismo com a isenção fiscal conferida aos fundos de pensões de natureza privada (no entanto, esta autorização não foi concretizada);

- Os artigos 2.º e 3.º do Decreto-Lei n.º 20/90, de 13 de Janeiro, são alterados pelo n.º 5 do art.º 35.º que trata do IVA, no sentido de permitir a **restituição** às IPSS e SCML de parte **do IVA suportado** em relação à aquisição de bens e serviços;

- A LO/95 possibilitava a **aquisição de créditos à segurança social** por parte do Ministério das Finanças, até ao montante contratual de 180 milhões de contos. Em 1996 esta hipótese não é admitida, mas, como sequela da disposição anterior, o n.º 3 do art.º 58.º, com o título "*Concessão de empréstimos e outras operações activas*" explicitava que os créditos adquiridos

à segurança social poderão ser objecto de **cessão** nos termos e condições previstas no Decreto-Lei n.º 400/93, de 3 de Dezembro, diploma que visou alargar os termos em que é possível a cessão de créditos a certas entidades (instituições de crédito e sociedades financeiras), possibilidade já prevista no Decreto-Lei n.º 411/91, de 17 de Outubro. A LO/97 prossegue este tema no seu art. 60.º "*Mobilização de activos e recuperação de créditos*", alínea c) do n.º 6, ao admitir a **anulação dos créditos** adquiridos ao IGFSS até ao valor de 1,5 milhões de contos. Em 1996 o art.º 59.º, embora sob o mesmo título, na alínea c) do n.º 5 do art.º 59.º incluía uma norma que nada tinha em comum com a anterior, pois dizia respeito a uma autorização para anulação dos créditos relativos a empréstimos concedidos pelo Tesouro à Segurança Social, ao abrigo dos OE/94 e OE/95.

Quanto ao rendimento das aplicações financeiras do FEFSS, **o Tribunal reitera a recomendação** de que, garantidos os mesmos requisitos, seja estabelecido um paralelismo com os fundos de pensões de natureza privada em matéria de isenção fiscal, estendendo-a aos fundos de capitalização geridos pelo IGFSS.

Este assunto será retomado no ponto 13.6.1, o qual foi objecto de apreciação pelo FEFSS, ao abrigo do princípio do contraditório, cuja resposta constitui anexo ao presente Parecer.

No contexto do mesmo princípio, o ofício do IGFSS atrás referido (n.º 5880, de 21 de Junho) refere que

> *"quanto à recomendação do TC quanto ao rendimento de aplicações financeiras do FEFSS em matéria de isenção fiscal, considera-se igualmente por uma questão de paralelismo, também as aplicações financeiras efectuadas pelo IGFSS (e não só dos fundos de capitalização geridos pelo IGFSS) deveriam ser isentos de IRC – na realidade o código do IRC estabelece isenção para a Segurança Social, apesar do estatuto dos benefícios fiscais não contemplar tal isenção."*

O alargamento pretendido pelo IGFSS é matéria sobre a qual o TC não se pronuncia, mas afigurando-se de ponderar em termos de eventual discussão e decisão sobre a matéria em sede dos poderes legislativo e executivo, sublinhando-se, porém, que o Código do IRC só isenta as instituições de segurança social de IRC relativamente a rendimentos que não sejam rendimentos de capitais (art.º 8º do referido Código).

13.2.2 – Rubricas orçamentais

O OSS/97 (Mapa IX), apresenta, em relação ao OSS/96, algumas inovações, como reflexo directo de novas orientações para o sector, implicando, não só o aparecimento de novas rubricas, como a mera mudança da respectiva designação ou maior discriminação das já existentes. Destacam-se as seguintes:

No que respeita às **transferências correntes (receitas)**, foi introduzida, de acordo com recomendação da Comissão do Livro Branco, uma importante inovação técnica, tendo em atenção as diversas lógicas de financiamento subjacentes, ao contemplar, em termos de rubricas orçamentais, a imputação da principal e habitual transferência do OE aos diversos subsistemas a que se destina, valor que, no antecedente, surgia em bloco. As rubricas em questão são como segue:

- Défice do Regime Especial dos Ferroviários;
- Regime não contributivo e equiparados;
- Complementos sociais de pensão (pensões com início em 1997);
- Regime Especial das Actividades Agrícolas (RESSAA);
- Acção social;
- Componente pública nacional no Programa Integrar (Assistência Técnica).

Quanto às **despesas correntes** registe-se o reflexo da extinção dos subsídios de nascimento, abono de família, de aleitação e de casamento, substituídos por uma única prestação social, integrada no grupo "Infância e Juventude", e designada por "Abono de família e prestações familiares", com diversos patamares em função do rendimento familiar evidenciado nas respectivas declarações fiscais.

13.2.3 – Decreto-Lei de execução orçamental

O Decreto-Lei n.º 66/97, de 1 de Abril, que aprova a execução orçamental do OE/97, estabeleceu, no n.º 2 do art. 1.º, que a execução do Orçamento da Segurança Social seria objecto de diploma autónomo.

O Decreto-Lei n.º 138/97, que contém as disposições necessárias à execução do OSS/97, foi publicado aos **3 de Junho** e, nos termos do seu art.º 16.º, produz os seus efeitos desde 1 de Janeiro de 1997, tendo, como é habitual, decorrido certo período durante o qual a execução orçamental se efectuou sem que vigorasse a legislação necessária para tal efeito.

Este diploma foi objecto da Declaração de Rectificação n.º 14-C/97, de 21 de Julho de 1997, publicada no DR n.º 175/97 – I série - A (3.º suplemento), de 31 de Julho de 1997.

13.2.4 – Alterações orçamentais

O OSS/97, constante do mapa IX anexo à Lei n.º 52-C/96, de 27 de Dezembro, foi alterado, como vem sendo norma, no que respeita à despesa, mediante transferências de verbas, sem variação do montante total orçamentado, por despacho do Ministro da Tutela, de 31 de Dezembro de 1997, conforme Declaração n.º 3/98, de 20 de Agosto, publicada no D.R., I Série - B, n.º 219/98, de 22 de Setembro, dando cumprimento à disciplina prevista no art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 138/97.

Mas, ao abrigo desta disposição legal e do Despacho Conjunto dos Ministros das Finanças e da Tutela n.º 126/97, de 23 de Junho, foi ainda prevista a transferência para o FEFSS de 100 milhões de contos, tendo alegadamente como inscrição orçamental correspondente na receita o "saldo do ano anterior". Este Despacho deu origem à Declaração, com origem no IGFSS, n.º 6/97, de 24 Julho de 1997 (publicada no DR n.º 199, I Série – B, De 29 de Agosto), por sua vez corrigida pela Declaração de Rectificação n.º 15 – J/97, de 23 de Setembro de 1997, com origem na Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros (publicada no DR n.º 226, I série – B, de 30 de Setembro).

A alteração em relação ao orçamento inicial, tendo como inscrição orçamental o "saldo do ano anterior", mas referindo-se no texto do diploma como "referente a parte do saldo acumulado de

execução orçamental da segurança social", confirma a tese que vem sendo defendida pelo Tribunal de Contas de que estes saldos, para além de serem meramente convencionados, não têm qualquer base realista, conferindo, assim, ao processo orçamental do sistema de segurança social uma "flexibilidade" que não se coaduna com o rigor orçamental que seria desejável.

Por outro lado, mais uma vez, se levanta a questão das alterações orçamentais serem tão tardiamente despachadas, configurando-se neste caso uma infracção ao disposto no art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 75/95, de 15 de Abril.

No exercício do princípio do contraditório (ofício n.º 5880, de 21 de Junho, em anexo) o IGFSS alega que

> *"O saldo inscrito corresponde ao valor a transferir para o FEFSS, correspondente a parte do saldo acumulado de execução orçamental da Segurança Social, em 1996 e anos anteriores, tal como determina o despacho Conjunto n.º 126/97, de 23 de Junho. Assim, foi inscrita uma dotação de 100 milhões de contos e não o saldo da C.E.O de 1996."*.

A resposta em questão vem confirmar a falta de consistência e rigor orçamentais que orientam as CSS quanto aos "saldos", pois parece claro que o saldo inicial da CEO de 1997, por via de uma reorçamentação de natureza sistemática, deveria corresponder exactamente ao saldo final da CEO de 1996, o qual, por sua vez, deveria reflectir a totalidade dos saldos acumulados de anos anteriores. Mas, na realidade, como efectivamente o tratamento dos saldos nas CSS, em consequência directa do sistema contabilístico implantado, não parece permitir tal, **houve, quanto a esta transferência, que efectuar uma adaptação contabilística que respondesse à decisão política.**

13.2.5 – Conta da Segurança Social

Nos termos do art.º 27.º da LEOE, a Conta Geral do Estado compreende, no que respeita ao sector da Segurança Social, para além das referências contidas no relatório do Ministro das Finanças sobre os resultados da execução orçamental, os mapas referentes à execução orçamental e à situação patrimonial, designadamente o Balanço e a Demonstração de Resultados da Segurança Social.

Segundo o Decreto Regulamentar n.º 24/77, de 1 de Abril, compete ao IGFSS o acompanhamento e a avaliação da execução orçamental e a elaboração da Conta da Segurança Social, a qual, como atrás se referiu, é uma conta consolidada com base nas contas das instituições de segurança social.

13.2.5.1 – Composição da Conta

A CSS/97 compreende um relatório síntese sobre a execução orçamental e os seguintes mapas:

- Balanço;
- Demonstração de Resultados Líquidos;
- Conciliação dos Saldos da "Conta de Execução Orçamental" e da "Demonstração de Resultados Líquidos";

- Conta de Execução Orçamental (Receitas e Despesas);
- Execução Orçamental - Análise Dinâmica.

Dando cumprimento a recomendação do TC, o IGFSS tinha apresentado, em 1996, autonomamente às demonstrações financeiras globais, as peças finais relativas às Caixas de Previdência designadas por não articuladas (que não integram o OSS nem seguem o PCISS) [1], mas, no exercício ora em análise, sendo omitidas do relatório sintético e mapas anexos à CSS, figuram, no entanto, no relatório analítico sobre a mesma Conta. Parece, porém, mais correcto o procedimento adoptado na CSS/96.

Na sequência do princípio do contraditório (ofício n.º 5880, de 21 de Junho, em anexo), o IGFSS refere que

> *"... aquelas instituições não deveriam integrar as demonstrações financeiras da Conta da Segurança Social propriamente dita, por uma questão de coerência entre os diversos mapas, passando as respectivas peças finais a figurar como anexo à CSS."*

Ora, na verdade, se as Contas das Caixas não articuladas devem figurar como anexo à CSS, devem acompanhar os documentos obrigatórios de prestação de contas, o que não aconteceu.

13.2.5.2 – Consolidação da Conta

A metodologia adoptada na consolidação das contas relativas ao ano de 1997 continuou a seguir o esquema utilizado em anos anteriores.

Quanto ao universo consolidado em 1997, ele é constituído pelas instituições de segurança social de âmbito regional (5 CRSS do Continente e 2 Centros das Regiões Autónomas), pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, Centro Nacional de Pensões, Centro Nacional de Protecção contra os Riscos Profissionais e Departamento de Relações Internacionais da Segurança Social.

Acrescem as Caixas de Previdência do "antigo sistema" que ainda subsistem, isto é, a Caixa de Abono de Família dos Empregados Bancários e as instituições constituídas ao abrigo da Lei n.º 1884, de 16 de Março de 1935, e legislação complementar, a saber:

- Cimentos – Federação das Caixas de Previdência;
- Caixa de Previdência dos Trabalhadores da EPAL;
- Caixa de Previdência e Abono de Família dos Jornalistas;
- Caixa de Previdência do Pessoal dos Telefones de Lisboa e Porto;
- Caixa de Previdência do Pessoal da CRGE.

[1] São elas: Caixa de Previdência do Pessoal da Câmara Municipal de Lisboa, Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi (parcialmente articulada), Caixa de Previdência dos Engenheiros, Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores e Caixa das Reformas e Aposentações dos Empregados do Banco Nacional Ultramarino.

Quanto aos serviços de administração central, que integram o sistema de segurança social (veja-se ponto 13.1.2), verifica-se que, em 1996 e 1997[1], apesar de, em parte, terem sido financiados pelo OSS, foram-no apenas indirectamente, através de investimentos inscritos no PIDDAC e atribuídos ao IGFSS, facto que justifica a sua exclusão do processo de consolidação.

13.3 –Execução orçamental

13.3.1 – Receita

A base fundamental das receitas do sistema é constituída pelas contribuições das entidades empregadoras e dos trabalhadores. Conforme tem vindo a ser referido em anteriores Pareceres, as receitas cobradas em cada exercício correspondem aos proveitos do mesmo exercício, consubstanciando portanto um "sistema de gerência", o qual se ajusta aos parâmetros orçamentais, segundo a LEOE.

13.3.1.1 – Receita orçamentada e cobrada

O mapa seguinte reflecte, de modo resumido, a receita orçamentada e a efectivamente cobrada no exercício.

MAPA SÍNTESE DA RECEITA ORÇAMENTADA E COBRADA

(em milhares de contos)

Rubricas	Orçamento de 1997 (1)	Conta de 1997 (2)	Execução Orçamental	
			Desvio (3)=(2)-(1)	Índice (4)=(2)/(1)x100
Saldo do ano anterior	100.000,0	148.718,6	48.718,6	148,7
Receitas Correntes	1.373.600,0	1.494.219,9	120.619,9	108,8
Receitas de Capital	14.080,0	4.844,1	(9.235,9)	34,4
Transferências Correntes	383.705,4	387.218,8	3.513,4	100,9
Transferências de Capital	148.500,0	79.504,1	(68.995,9)	53,5
Total das receitas	1.919.885,4	1.965.786,9	45.901,5	102,4
TOTAL	2.019.885,4	2.114.505,5	94.620,1	104,7

Fonte: Conta da Segurança Social

O total das receitas, no valor de 1.965,8 milhões de contos, foi superior ao valor orçamentado em quase 46 milhões de contos, ou seja, com um excesso percentual de cerca de 2,4 %.

[1] Em 1995, seguindo a prática de anos anteriores, tinham sido suportadas conjuntamente pelo OE e OSS as despesas dos seguintes organismos: Direcção-Geral dos Regimes de Segurança Social, Direcção-Geral de Acção Social, Direcção--Geral de Apoio Técnico à Gestão e Inspecção Geral da Segurança Social.

Tal como tinha acontecido em 1996, a execução orçamental de 1997 apresentou-se positiva sem a contribuição do "saldo do ano anterior", variável que, por razões já sobejamente apontadas, não deve ser considerada como relevante.

Para este resultado contribuíram maioritariamente as receitas correntes, 120,6 milhões de contos, e, em proporção mínima, 3,5 milhões de contos, as transferências correntes, enquanto as receitas de capital e especialmente as transferências de capital se situaram abaixo dos valores orçamentados, respectivamente com (-) 9,2 e (-) 69,0 milhões de contos.

13.3.1.2 – Evolução da receita cobrada

No quadro seguinte comparam-se, de uma forma genérica, as receitas cobradas nos exercícios de 1996 e 1997:

(em milhares de contos)

Rubricas	Conta de 1996	Conta de 1997	Variações 96/97	
			Valor	%
Receitas Correntes	1.327.586,9	1.494.219,9	166.633,0	12,6
Receitas de Capital	10.366,0	4.844,1	(5.521,9)	(53,3)
Transferências Correntes	357.538,0	387.218,8	29.680,8	8,3
Transferências de Capital	133.233,7	79.504,1	(53.729,6)	(40,3)
TOTAIS	**1.828.724,6**	**1.965.786,9**	**137.062,3**	**7,5**

Fonte: Contas da Segurança Social de 1996 e 1997.

O total das receitas do sistema, atingiu, em 1997, quase 2 mil milhões de contos, tendo registado uma variação positiva, tanto em termos absolutos como em termos relativos, respectivamente cerca de 137,1 milhões de contos e 7,5 %, em correlação estreita com a evolução nas receitas correntes (nomeadamente contribuições) e transferências correntes, pese embora o decréscimo nas receitas e especialmente nas transferências de capital (dado o efeito de um menor volume de transferências com origem no Fundo Social Europeu). Cotejando com os números apresentados pelo IGFSS, deve notar-se que, em 1996, não se entrou em linha de conta, quanto às receitas correntes, com a anulação do empréstimo contraído na Direcção-Geral do Tesouro relativamente ao exercício de 1994[1].

13.3.2 – Despesa

Dado que as despesas relativas a prestações dos regimes são sempre consideradas como custo do ano em que forem processadas, independentemente do ano a que respeitem e em que sejam pagas, está-se em presença, no que respeita à prática seguida no registo contabilístico das despesas, de um método onde prevalece o conceito de "exercício", o que contraria o preconizado pela LEOE.

1 Vidé parecer sobre a CSS/96 (Vol. II, páginas 547 e 548).

13.3.2.1 – Despesa orçamentada e processada

No mapa seguinte, que sintetiza a despesa, compara-se, quanto ao exercício de 1997, a despesa orçamentada com a despesa processada.

MAPA SÍNTESE DA DESPESA ORÇAMENTADA E PROCESSADA

(em milhares de contos)

Rubricas	Orçamento Revisto 1997	Conta de 1997	Execução Orçamental	
			Desvio	Índice
	(1)	(2)	(3)=(2)-(1)	(4)=(2)/(1)x100
Despesas Correntes	1.652.017,9	1.621.998,1	(30.019,8)	98,2
Despesas de Capital	26.023,7	14.518,0	(11.505,7)	55,8
Transferências Correntes	172.071,3	172.067,1	(4,2)	100,0
Transferências de Capital	170.357,0	112.112,2	(58.244,8)	65,8
Total	**2.020.469,9**	**1.920.695,4**	**(99.774,5)**	**95,1**

Fonte: Orçamento e Conta da Segurança Social de 1996

Em termos absolutos ficaram aquém do orçamentado em cerca de 99,8 milhões de contos, ou seja, um desvio de (-) 4,9 %, com o seguinte comportamento quanto às respectivas componentes, as quais apresentam um padrão de execução de certo modo semelhante ao exercício transacto:

- As despesas correntes apresentaram uma execução de 98,2 %, com um desvio de cerca de (-) 30,0 milhões de contos;
- As despesas e transferências de capital acompanharam a dinâmica evidenciada pelas despesas correntes, com execução, respectivamente, de 55,8 % e 65,8 %, com desvios correspondentes, em valores absolutos, de (-) 11,5 e (-) 58,2 milhões de contos;
- Quanto às transferências correntes a respectiva execução corresponde praticamente aos valores orçamentados (como em 1996).

13.3.2.2 – Evolução da despesa processada

A evolução das despesas processadas nos últimos dois anos apresenta-se no quadro seguinte:

MAPA SÍNTESE DA EVOLUÇÃO DA DESPESA

(em milhares de contos)

Rubricas	Conta de 1996	Conta de 1997	Variações 96/97	
			Valor	%
Despesas Correntes	1.526.833,6	1.621.998,1	95.164,5	6,2
Despesas de Capital	32.316,3	14.518,0	(17.798,3)	(55,1)
Transferências Correntes	71.284,3	172.067,1	100.782,8	141,4
Transferências de Capital	122.513,9	112.112,2	(10.401,7)	(8,5)
Total	**1.752.948,1**	**1.920.695,4**	**167.747,3**	**9,6**

Fonte: Contas da Segurança Social de 1996 e 1997.

De 1996 para 1997 as despesas totais processadas sofreram um acréscimo de 9,6 %, valor que superou o exercício transacto em quase 168 milhões de contos.

O padrão de distribuição desta evolução por grandes grupos de despesas, que em 1996 apresentava uniformidade no crescimento, concentrou-se em 1997 nas despesas e transferências correntes, ambas com acréscimos próximos dos 100 milhões de contos, o que explica o declínio nas despesas e transferências de capital.

13.3.2.3 – Desenvolvimento analítico de algumas transferências e respectiva aplicação

Considera-se de interesse fazer alguns comentários específicos sobre as seguintes transferências do IGFSS:

- Para investimentos previstos no PIDDAC, atribuídos ao IGFSS e a redistribuir por este, no valor total de 569,3 milhares de contos, com destino a serviços de Administração Central que se englobam na superestrutura administrativa da Segurança Social e que na sua maioria tinham, até 1995, uma cobertura partilhada das respectivas despesas pelo OE e OSS, por via de dotações orçamentais directamente imputadas;
- Respeitantes à dotação orçamental de 100 milhares de contos, com o objectivo de "desenvolver a reforma da segurança social", beneficiando precisamente uma parte dos organismos já previstos no caso anterior.

Deve referir-se que as alterações que têm vindo a ser operadas nos serviços tutelados pelo actual Ministério do Trabalho e Solidariedade implicaram que os serviços originalmente beneficiários das verbas em questão (veja-se 13.1.2) já não sejam os actuais (independentemente da respectiva esfera de actuação), o que justifica a apresentação da seguinte tabela:

Abreviatura utilizada	Designação original	Designação actual
DEEP	Departamento de Estatística, Estudos e Planeamento	Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento
DGAS	Direcção Geral da Acção Social	Sem alteração
DGRSS	Direcção Geral dos Regimes da Segurança Social	Sem alteração
GAERI	Gabinete de Assuntos Europeus e Relações Internacionais	Departamento para os Assuntos Europeus e Relações Internacionais
IGSS	Inspecção Geral da Segurança Social	Inspecção Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade
SGMSSS	Secretaria-Geral do Ministério da Segurança Social e da Solidariedade	Secretaria Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade

Na exposição que segue optou-se o critério de manter a designação de acordo com a situação ao momento da orçamentação.

13.3.2.3.1 – PIDDAC

Genericamente, as dotações em questão tinham como área de intervenção a administração do sistema e subdividiam-se em dois programas: instalação e apetrechamento de serviços e informática.

No quadro seguinte explicitam-se a distribuição por organismos alvo das dotações, transferências efectivas do IGFSS, utilizações declaradas e devolução de fundos não utilizados.

Erro! Ligação inválida.

Do quadro anterior pode inferir-se o seguinte:

- Da dotação total, 569,3 milhares de contos, apenas foram utilizados 491,7 milhares de contos, o que representa uma realização global de 86,4 %;
- Apenas os seguintes serviços não tiveram uma realização quase total: Secretaria Geral (66,8 %) e Gabinete de Assuntos Europeus (75,3 %);
- Dos valores utilizados, cerca de 59,5 % destinaram-se a instalações e apetrechamento de serviços, enquanto 40,5 % teve como objectivo a área informática;
- O padrão anterior encontra-se invertido nos casos da Inspecção Geral e da Secretaria Geral, onde predominaram as aplicações em informática;
- Nesta última área os investimentos distribuíram-se por "hardware" e "software", mas incluindo igualmente despesas com a formação de pessoal, casos do Departamento de Estudos e da Secretaria Geral.

13.3.2.3.2 – Para a "reforma da Segurança Social"

A utilização da dotação de 100 milhares de escudos caracterizou-se, de forma genérica, como segue:

Erro! Ligação inválida.

Verificou-se uma realização de apenas 51,2 %, que no caso da **Direcção Geral dos Regimes** foi apenas de 7,2 %, facto para o qual não foi apresentada qualquer justificação.

Quanto ao **Departamento de Estudos** a realização foi de 31,9 %, justificada pelo facto de se tratar de um serviço em fase de implementação. Os valores aplicados referem-se na sua maior parte (cerca de 8.000 contos) a iniciativas directamente ligadas ao rendimento mínimo garantido.

Finalmente, a dotação mais importante e que apresenta o maior índice de utilização foi destinada à **Inspecção Geral**. À primeira vista, decorre da natureza das despesas envolvidas, tendo em atenção a respectiva classificação económica, predominantemente despesas com pessoal, nomeadamente ajudas de custo, a dificuldade do respectivo enquadramento nos objectivos da rubrica orçamental em causa.

Questionada a Inspecção Geral sobre este ponto, a resposta procurou assimilar as despesas em questão ao espírito da "reforma", esclarecendo por outro lado que uma parte dos encargos em questão foram motivados pela contratação de inspectores a título precário, opção que se tornou necessária em função de tarefas prementes a levar a cabo.

Apesar das justificações avançadas e da cobertura legal que possa ser emprestada às despesas em questão, considera-se que seria mais curial que estas dotações fossem canalizadas para despesas cuja inserção na "reforma da segurança social" fosse mais directa e clara, o que acontece com as despesas realizadas em 1997 com a Comissão do Livro Branco e o Organismo Nacional de Informática, respectivamente nos valores de 44,3 e 55,5 milhares de contos, que, no entanto, foram suportadas como valores correntes do sistema, ou mais concretamente, liquidadas pelo IGFSS e imputadas à rubrica "Administração" nas contas deste Instituto.

13.3.3 – Comparação entre a receita e a despesa

O quadro seguinte evidencia sinteticamente as receitas cobradas e as despesas processadas em 1997:

COMPARAÇÃO ENTRE A RECEITA E A DESPESA - 1997

(em milhares de contos)

Rubricas	Receita cobrada (1)	Despesa processada (2)	Saldos (3)=(1)-(2)
Saldo do ano anterior	148.718,6		148.718,6
Correntes	1.494.219,9	1.621.998,1	(127.778,2)
Capital	4.844,1	14.518,0	(9.673,9)
Transferências Correntes	387.218,8	172.067,1	215.151,7
Transferências de Capital	79.504,1	112.112,2	(32.608,1)
Subtotal das receitas	**1.965.786,9**	**1.920.695,4**	**45.091,5**
TOTAL	**2.114.505,5**	**1.920.695,4**	**193.810,1**

Fonte: Conta da Segurança Social

Não entrando em consideração com o "saldo do ano anterior" e abstraindo dos diferentes conceitos de base que informam as receitas e despesas, verifica-se que as receitas superaram as despesas em cerca de 45,1 milhões de contos, valor próximo de 1995, mas inferior a 1996 (75,8 milhões de contos).

Para obter este resultado o contributo essencial diz respeito ao apoio do OE inserido nas transferências correntes, as quais vão, assim, um pouco mais além do que a mera absorção do "saldo corrente" e dos "saldos dos movimentos de capital".

Deve, no entanto, prevenir-se uma leitura apressada destes indicadores, dado serem uma resultante dos balanceamentos financeiros dos vários subsistemas que integram a segurança social, cada um com a sua lógica de financiamento, como atrás foi referido (ponto 13.1.1).

Tendo em atenção o princípio do contraditório (ofício n.º 5880, de 21 de Junho, em anexo) o IGFSS alega

> *"que as receitas superam as despesas em 145,1 milhões de contos e não 45,1 milhões de contos"*, dado *"o TC excluir da receita o saldo de anos anteriores, quando na despesa está considerada a transferência de 100 milhões de contos para o FEFSS"*

A asserção anterior apresenta-se coerente com o tratamento dado aos saldos nas CSS, o qual foi complicado na CSS/97 pela necessidade de inserir na receita os 100 milhões de contos tendo como origem saldos de exercícios anteriores. Por outro lado, com as devidas adaptações, os cálculos do TC tinham de ser consistentes com a apreciação aos Pareceres anteriores, onde se vem optando pela não consideração dos saldos inscritos nas CSS, por razões de ordem técnica que têm vindo a ser apontadas. Embora se tenham suscitado dúvidas quanto à forma de inserção dos referidos 100 milhões de contos, optando-se pela manutenção da metodologia seguida para não prejudicar a análise sequencial das diversas Contas (vd. ponto 13.3.4.1, quadro " Evolução das Contas de execução Orçamental") onde os

100 milhões de contos estão diluídos nos saldos de execução orçamental de anos anteriores. Em conformidade, deve manter-se a "diferença" entre as receitas e despesas de 45,1 milhões de contos na CSS/97.

13.3.4 – Financiamento do sistema de Segurança Social

De um ponto de vista legal o financiamento do sistema é essencialmente tripartido, pois o art.º 8.º da LBSS prescreve que, basicamente, as respectivas fontes são as contribuições dos beneficiários e das entidades empregadoras, bem como as transferências do Estado.

A problemática do financiamento do sistema continua a ser um dos principais desafios que se colocam à sua sustentabilidade a prazo, o que justifica a análise da sua evolução recente (1993-1997).

13.3.4.1 – Situação em 1997 e evolução no período de 1993 a 1997

No quadro que se segue, apresentam-se as Contas de Segurança Social no período em questão, cuja análise justifica os seguintes comentários prévios:

- Em primeiro lugar, deve frisar-se que não se teve como objectivo ser exaustivo em relação a todas as rubricas orçamentais, mas, em princípio, realçar aquelas que são mais decisivas e significativas no que respeita a uma abordagem genérica do problema do financiamento da Segurança Social;
- Procurou destacar-se os movimentos correntes e de capital (receitas, despesas e transferências) explicitando os respectivos saldos por grandes grupos, embora com as limitações que os respectivos conceitos encerram;
- As Contas dos três primeiros anos incluem as Caixas não articuladas, ao contrário dos exercícios de 1996 e 1997, facto que não afecta qualquer ilação que se possa retirar, tendo em atenção os reduzidos valores que aquelas representam;
- Privilegiando a substância em detrimento da forma, o empréstimo concedido pela DGT em 1994, no valor de 118 milhões de contos, foi incluído em transferências correntes. Deve referir-se que, do ponto de vista da contabilidade patrimonial, quando em 1996 é relevada esta dívida, não se discute a inscrição deste valor como "Resultados de exercícios anteriores". Sob o ângulo da contabilidade orçamental, não se afigura no entanto correcta a sua inscrição como receita do ano, pois em 1996 apenas se tratou de uma "diminuição dos compromissos assumidos";
- Com as devidas adaptações o mesmo se aplica, apenas no que à inclusão em transferências correntes diz respeito, ao valor de 180 milhões de contos, inscritos como receitas correntes na CSS/95 e relativos à cessão de créditos sobre contribuintes efectuada à DGT;
- Finalmente, deve referir-se que se consideraram valores nominais e se abstraiu, para já, de um factor de extrema importância, ou seja, a desagregação de valores por regimes de segurança social e situações assimiláveis, aspecto que tem obrigatoriamente de ser desenvolvido para uma melhor avaliação do problema ora em causa.

Segue-se o quadro em questão:

Erro! Ligação inválida.

Em primeiro lugar e no contexto de uma perspectiva eminentemente genérica, pode concluir-se que, ao longo do quinquénio, as Contas apresentam um certa uniformidade estrutural, sendo lícito, quanto aos saldos calculados, inferir-se o seguinte:

- Os saldos entre as receitas e despesas correntes denotam uma situação de persistência em valores negativos, variando entre (-) 127 a (-) 225 milhões de contos;
- Idêntica situação se apresenta quanto aos movimentos de capital, mas neste caso, situando-se entre (-) 11 e (-) 42 milhões de contos;
- Para o equilíbrio financeiro das Contas são decisivas as transferências do OE, conduzindo a saldos positivos entre os 3 e os 76 milhões de contos.

Circunscrita às receitas e despesas correntes e no contexto das hipóteses assumidas, a respectiva imagem gráfica confirma a regularidade evolutiva evidenciada:

Erro! Ligação inválida.

Em termos de rubricas orçamentais, as fontes de financiamento do sistema são, por ordem decrescente, as contribuições, as transferências do OE, o Fundo Social Europeu e outras, onde se incluem por exemplo os rendimentos financeiros (receitas correntes) e as transferências da Santa Casa da Misericórdia (transferências correntes).

Com base nos valores e pressupostos do quadro anterior, sintetizou-se a evolução da distribuição das receitas do sistema pelas referidas fontes de financiamento, introduzindo as seguintes hipóteses de trabalho:

- As transferências do OE incluem o “empréstimo” e a “cessão de créditos” em relação à DGT, bem como as transferências de capital para investimento (PIDDAC);
- Autonomizaram-se as receitas consignadas do IVA que, embora provindas do OE, têm uma natureza híbrida, pois esta situação foi criada para compensar o decréscimo da taxa social única no regime dos trabalhadores por conta de outrém.

Os resultados são os seguintes:

Erro! Ligação inválida.

O mapa anterior suscita as seguintes apreciações:

- O peso das contribuições diminuiu ligeiramente de 1993 a 1996, tendo voltado a subir em 1997;
- O apoio do OE atingiu a sua proporção máxima em 1994, com 21,8 %, e o mínimo em 1993, com 14,4 %, situando-se em 1997 nos 18,8 %;
- O Fundo Social Europeu apresenta como característica uma maior irregularidade, mas com tendência descendente, pois, enquanto em 1993 representava 10,5 %, em 1997 a sua posição era de apenas 3,8 %;

- As “outras” receitas e transferências, apesar de em 1995 apenas terem sido de 2,9 %, nos restantes anos do quinquénio variaram entre os 3,9 % e os 5,6 %.

A tradução gráfica desta evolução é a seguinte:

Erro! Ligação inválida.

No que respeita às despesas adoptou-se, com as devidas adaptações, um procedimento semelhante ao anterior, com os seguintes resultados:

Erro! Ligação inválida.

De um modo geral, com uma ou outra excepção, as proporções encontradas revelam uma relativa estabilização ao longo do período, sobressaindo, como é do conhecimento geral, a participação das pensões, cuja posição oscilou entre os 56,1 %, em 1993, e os 59 %, em 1994, com tendência descendente a partir deste último ano (57,1 % em 1997).

Apresentam tendência para descida os valores atribuídos a subsídios de desemprego e doença, para estabilização os relativos ao abono de família[1] e “Administração”, mas tendência de crescimento os respeitantes a “Acção social” e transferências correntes para formação profissional. As transferências de capital para este mesmo fim, com base no apoio do Fundo Social Europeu, denotam irregularidade, ainda que com tendência para descida. Destaca-se ainda da evolução anterior, o valor respeitante às transferências para o FEFSS, registadas em 1997.

Como complemento ao exposto, calcularam-se, quanto ao período ora em causa, as taxas médias de crescimento anual das variáveis mais significativas no conjunto dos valores anteriormente apresentados, que se apresentam como segue:

[1] Sobre esta prestação ainda é prematuro qualquer juízo de valor sobre a alteração qualitativa, ocorrida em 1997, a qual, se, por um lado, eliminou algumas prestações sociais ligadas à família, por outro, criou limitações de acesso em função da condição dos rendimentos familiares fiscalmente declarados.

TAXAS DE CRESCIMENTO MÉDIO ANUAL
NO PERIODO 1993/1997

RUBRICAS	1993	1997	%
Receitas e transferências			
Contribuições	1.010,9	1.372,7	6.3
Do OE	210,0	369,1	11,9
Outras	234,2	223,9	0,0
Total das receitas	**1.455,1**	**1.965,7**	**6,2**
Despesas e transferências			
Prestações sociais			
Pensões	814,1	1.097,2	6,2
Sub. Desemprego	112,8	134,6	3,6
Acção Social	69,4	108,2	9,3
Sub. Doença	72,4	91,0	4,7
Abono de Família	56,0	75,5	6,2
Administração	44,1	50,4	2,7
Transferências correntes			
Formação Profissional	27,6	61,6	17,4
Movimentos de capital			
Formação Profissional	191,5	111,1	(10,3)
Total das despesas	**1.451,8**	**1.920,7**	**5,8**

As taxas calculadas suscitam os seguintes comentários:

- A taxa média anual de crescimento das receitas, 6,2 %, situou-se um pouco acima da mesma taxa quanto às despesas, ou seja, 5,8 %;
- A taxa de crescimento das contribuições cobradas, 6,3 %, aproxima-se, dado o peso que representa no conjunto, do mesmo indicador quanto às receitas, enquanto o apoio do OE cresce de forma mais acentuada, isto é, 11,9 %;
- Do lado das prestações sociais e transferências, apresentam-se nitidamente acima da média as despesas em acção social (9,3 %) e as transferências correntes destinadas a formação profissional (17,4 %);
- Um pouco acima da média quanto às despesas, mas paralelamente às receitas totais e contribuições, situam-se as pensões (6,2 %);
- Com crescimento abaixo da média apresentam-se os subsídios de desemprego, de doença e as despesas de administração do sistema;
- Quanto às transferências de capital para formação profissional, em ligação com o Fundo Social Europeu, cuja evolução, como foi referido, denota extrema irregularidade, apresenta uma tendência clara para descida, pois a respectiva taxa de evolução média anual é de (-) 10,3 %, no período considerado.

Numa perspectiva temporal mais alargada, é possível visualizar de que modo as receitas, despesas e transferências da Segurança Social vêm evoluindo, com referência ao PIB:

(em milhões de contos)

RUBRICAS	1990			1994			1997		
	VALOR NOMINAL	% TOTAL	% PIB	VALOR NOMINAL	% TOTAL	% PIB	VALOR NOMINAL	% TOTAL	% PIB
RECEITAS E TRANSFERÊNCIAS									
1.RECEITAS CORRENTES	**754,6**	**91,5**	**7,9**	**1100,6**	**81,3**	**7,5**	**1494,2**	**79**	**8,3**
CONTRIBUIÇÕES	725,3	88,0	7,6	1071,7	79,2	7,3	1372,7	72,6	7,7
ADICIONAL AO IVA	-	-	-	-			72,4	4,8	0,4
2.RECEITAS DE CAPITAL	**2,0**	**0,2**	**0**	**6,0**	**0,4**	**0**	**4,8**	**0,2**	**0**
3.TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	**65,5**	**7,9**	**0,7**	**243,2**	**18**	**1,6**	**387,2**	**20,5**	**2,2**
DO O E	53,8	6,5	0,6	215,8	15,9	1,5	365,0	19,3	2,0
4.TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	**2,3**	**0,3**	**0**	**3,7**	**0,3**	**0**	**4,3**	**0,2**	**0**
TOTAL	**824,5**	**100**	**8,6**	**1353,6**	**100**	**9,3**	**1890,6**	**100**	**10,6**
DESPESAS E TRANSFERÊNCIAS									
1.DESPESAS CORRENTES	**751,8**	**91,6**	**7,8**	**1324,8**	**94,0**	**9,1**	**1622,0**	**88,9**	**9,1**
PENSÕES	527,4	64,3	5,5	884,7	62,8	6,0	1097,2	60,2	6,1
SUB. DESEMPREGO	28,2	3,4	0,3	136,4	9,7	0,9	134,6	7,4	0,8
ACÇÃO SOCIAL	40,7	5,0	0,4	73,7	5,2	0,5	108,2	5,9	0,6
SUB. DOENÇA E MATERNIDADE	62,7	7,6	0,7	92,7	6,6	0,6	107,9	5,9	0,6
PRESTAÇÕES FAMILIARES	49,0	6,0	0,5	74,7	5,3	0,5	75,5	4,1	0,4
RENDIMENTO MÍNIMO GARANTIDO	-	-	-	-	-	-	9,7	0,5	0
2.DESPESAS DE CAPITAL	**8,7**	**1,1**	**0,1**	**12,5**	**0,9**	**0,1**	**14,5**	**0,8**	**0,1**
3.TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	**50,8**	**6,2**	**0,5**	**49,9**	**3,5**	**0,3**	**172,1**	**9,4**	**1,0**
FEFSS	13,3	1,6	0,1	3,5	0,2	0	104	5,7	0,6
Políticas de apoio ao emprego	35,9	4,4	0,4	42,8	3,0	0,3	15,5		
4.TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL *	**9,4**	**1,1**	**0,1**	**21,5**	**1,5**	**0,1**	**15,5**	**0,8**	**0,1**
TOTAL	**820,7**	**100**	**8,5**	**1408,6**	**100**	**9,6**	**1824,1**	**100**	**10,2**

***** - EXCEPTO FSE
FONTE: CSS/90, CSS/94 E CSS/97

Verifica-se, assim, que as contribuições depois de terem perdido importância de 1990 para 1994,recuperaram nos últimos 4 anos, atingindo 7,7 % em 1997. A parte directamente transferida do OE é a que, em resultado do cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social, maior incremento

revela: de 0,6 % em 1990 para 1,5 % em 1994 e 2,0 % em 1997. No tocante às despesas e transferências, é de registar em termos de percentagem do PIB o pequeno incremento nos últimos anos na rubrica "Pensões" e nos "Subsídios de desemprego" de 1994 para 1997 e a subida na "Acção Social". Esta evolução permitiu que em 1997 as transferências para o FEFSS atingissem 0,6 % do PIB.

13.3.4.2 –A CEO e os regimes de Segurança Social

Na sequência da metodologia encetada no relatório (sintético) sobre a CSS/95 e aperfeiçoada na CSS/96, a presente Conta continua a apresentar a distribuição das receitas, despesas e transferências por regimes e situações assimiláveis, factor extremamente importante na análise, de necessária desagregação, do problema do financiamento do sistema, tendo em atenção o que tem vindo a ser referido quanto à diversidade de lógicas de financiamento que lhe estão subjacentes.

Deve frisar-se, que, do ponto de vista do enquadramento legal da situação, o alicerce do sistema, em termos de financiamento, continua a ser a LBSS, independentemente dos diversos diplomas complementares supervenientes, tendo como princípios fundamentais:

- O regime geral de segurança social é financiado pelas contribuições dos trabalhadores e, quando se trate de trabalhadores por conta de outrém, das respectivas entidades empregadoras (art.º 52.º);
- O regime não contributivo é financiado por transferências do Estado (art.º 54.º);
- A acção social é financiada fundamentalmente por transferências do Estado (art.º 55.º, n.º 1), estando-lhe no entanto consignada uma pequena parte das receitas do regime geral, ou seja, o produto financeiro das sanções resultantes da violação das normas relativas aos regimes de segurança social, bem como das prescrições que ocorrerem em termos de prestações (art.º 55.º, n.º 2);
- Quanto às despesas de administração e outras despesas comuns das Instituições de Segurança Social (ISS), está previsto o princípio da sua distribuição proporcional pelos regimes por elas geridas e da acção social por elas exercida (art.º 56.º).

Os regimes considerados na CSS/96 e na CSS/97, acompanharam de perto as situações previstas na LBSS, bem como outras, cujas particularidades mereceram destaque, a saber:

- RG - Regime geral;
- RNCE - Regimes não contributivos e equiparados;
- Acção social;
- RESSAA - Regime Especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas - subregime igualmente referido na LBSS (artigo 69.º);
- RMG - Rendimento Mínimo Garantido – apesar de, até certo ponto, representar uma variante dos regimes não contributivos;
- Acções de formação profissional co-financiadas pelo Fundo Social Europeu, tendo como organismo chave o DAFSE;

- Diversos - Outros casos não enquadráveis em qualquer situação anterior.

Na perspectiva dos regimes ora definidos vai prosseguir-se a análise sobre as fontes de financiamento do sistema, quanto aos exercícios de 1996 e 1997.

13.3.4.2.1 – Fontes de financiamento do sistema

Agruparam-se as receitas e transferências inscritas nas Contas de 1996 e 1997 em quatro conjuntos cuja composição merece esclarecimento, bem como algumas hipóteses de trabalho que foram assumidas nessa distribuição:

a) Regime geral – Consideraram-se as receitas endógenas ao sistema, abrangendo as contribuições e restantes rubricas inscritas como receitas correntes e de capital, incluindo o "IVA social", bem como a transferência do FEFSS efectuada em 1996 (relativa a resultados de 1995);

b) Estado – Inclui as transferências correntes e de capital (PIDDAC) do OE, transferências do MES para subsídios de renda e do extinto MQE;

c) Externas – A parte mais importante diz respeito ao FSE, mas também se incluem outras transferências da UE, como sejam do FEDER e os apoios derivados da isenção contributiva. Uma pequena proporção diz respeito ao ACNUR;

d) SCML – Tratam-se de receitas consignadas a determinados fins, provindas das Apostas Mútuas, Joker e Lotaria Instantânea. Incluem-se neste grupo as receitas do Fundo de Socorro Social [1].

O **Fundo de Socorro Social** é uma entidade com autonomia administrativa e financeira, que foi constituída numa conjuntura muito concreta e diversa da actual, tendo por finalidade colmatar deficiências do sistema assistencial, com carácter de complementaridade, mas que, presentemente, apresenta as seguintes características:

- A sua gestão formal é assegurada, directamente e por inerência, pelo Presidente do Conselho Directivo do IGFSS, em relação à qual assume total independência institucional; mas, na realidade, muitas das decisões que lhe competem emanam directamente do Ministro da Tutela;
- Inexistência de quadro de pessoal próprio, dado que o mesmo foi integrado em 1985 naquele Instituto, constituindo efectivamente uma simples secção deste;
- Não possui património nem instalações próprias;
- O seu funcionamento segundo regras específicas pode levantar dúvidas, ainda que infundadas, em termos de transparência e equidade na gestão dos dinheiros públicos;
- No presente estádio de organização do sistema de segurança social não parece fazer sentido a manutenção desta situação.

Pelas razões aduzidas, **o Tribunal é de opinião que o FSS deveria integrar plenamente, de direito, como já se observa de facto, o IGFSS**, mas assegurando que as suas receitas continuam a ser destinadas ao socorro social urgente, através de uma gestão flexível compatível com a premência com que muitas situações se apresentam, designadamente em consequência de calamidade ou sinistro**.**

[1] Em 1997, de um total de 3.218 milhares de contos de receita do FSS, 2.966 milhares de contos (isto é, cerca de 92%) foram oriundos da SCML.

Esta distribuição de receitas do OSS teve como resultante o mapa que segue:

Erro! Ligação inválida.

Comparando com a análise anterior, focada sobre as receitas dominantes, verifica-se que as receitas imputáveis ao sistema chegam, em 1997, aos 76,3 % do total das receitas, mantendo-se a contribuição do Estado entre os 18 % e os 19 %, confirma-se a perda de importância da componente externa e posiciona-se em último lugar a SCML, a qual, apesar da pequena proporção em relação ao total, é extremamente importante em relação ao âmbito das situações que visa proteger.

Atingiu-se, deste modo, uma situação em que as "contribuições" financiam ¾ do sistema, enquanto que o Estado, tendo passado a cumprir a Lei de Bases da Segurança Social, financia o mesmo em cerca de 20%.

Em termos de comparações internacionais, com as reservas que lhe são próprias a que acresce o facto de os últimos dados disponíveis se reportarem a 1994, esta "imagem" das fontes de financiamento da protecção social é dada pelos seguintes dados publicados pelo EUROSTAT:

EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DAS RECEITAS DE PROTECÇÃO SOCIAL

NOS PAÍSES DA UE POR FONTES DE FINANCIAMENTO:

Países	Anos	Contribuições				Transferências Públicas	Outras Receitas
		Entidades Empregadoras	T.C.O.	T.I.	Total		
Bélgica	1991	43,9	21,6	3,4	68,9	22,3	8,9
	1994	43,5	24,3	1,4	69,3	20,8	9,9
Dinamarca	1991	7,2	4,9	-	12,1	81,3	6,6
	1994	9,2	10,1	-	19,3	75,6	5,1
Alemanha	1991	43,1	24,3	1,1	68,5	27,7	3,8
	1994	41,9	24,6	1,1	67,7	29,1	3,3
Grécia	1991	48,1	27,4	*	75,5	16,7	7,7
	1994	45,7	26,7	*	72,4	19,2	8,5
Espanha	1991	55,7	9,1	4,9	69,8	27,7	2,5
	1994	52,5	9,7	4,7	66,9	30,9	2,2
França	1991	51,8	22,7	5,1	79,6	17,9	2,5
	1994	49,5	22,3	4,5	76,3	21,7	2,0
Irlanda	1991	23,9	13,8	1,2	38,9	60,1	1,0
	1994	23,0	13,7	1,5	38,2	61,0	0,8
Itália	1991	51,3	10,4	5,1	66,8	30,2	3,0
	1994	46,5	10,4	6,0	62,9	35,0	2,2
Luxemburgo	1991	31,3	18,8	2,6	52,7	39,6	7,6
	1994	29,7	18,7	2,7	51,0	42,9	6,1
Holanda	1991	21,8	33,8	1,7	57,3	25,8	17,0
	1994	22,1	40,7	2,1	64,8	17,8	17,3
PORTUGAL	1991	45,4	19,9	1,9	67,2	27,7	5,1
	1994	34,5	18,9	2,2	55,6	37,5	6,9
Reino Unido	1991	26,6	15,4	0,7	42,7	42,6	14,7
	1994	**	**	**	**	**	**
E U R 12	1991	37,5	18,5	2,8	58,3	35,0	6,7
	1994	36,2	20,0	2,9	58,6	35,6	5,8

(*) Valor contido nos T.C.O.; (**) Dados não disponíveis.
Fonte: EUROSTAT, *"Statistiques de Base de l'Union Européenne"*.

No tocante a contribuições, as comparações internacionais são mais elucidativas através dos indicadores geralmente utilizados para este efeito, isto é, através do peso dessas receitas no PIB e sua comparação com o nível de fiscalidade (relação entre o total das receitas fiscais, incluindo contribuições para a segurança social, e o PIB).

Assim:

NÍVEL DE FISCALIDADE E CONTRIBUIÇÕES PARA A SEGURANÇA SOCIAL

(em % do PIB)

PAÍSES	ANOS	CONTRIBUIÇÕES P/ SEGURANÇA SOCIAL (CSS)			NÍVEL DE FISCALIDADE (INCLUINDO CSS)
		Trabalhadores	Entidade Patronal	Total	
PORTUGAL	1990	3,1	5,0	8,4	30,9
	1997	3,3	5,0	8,9	34,5
ALEMANHA	1990	5,9	7,0	13,7	36,7
	1997	6,8	7,8	15,6	37,5
ÁUSTRIA	1990	5,7	6,7	13,5	41,0
	1997	6,3	7,4	15,2	44,4
BÉLGICA	1990	4,5	9,3	14,8	44,0
	1997	-	-	14,8	46,5
DINAMARCA	1990	1,2	0,3	1,5	48,7
	1996	1,3	0,3	1,6	52,2
ESPANHA	1990	2,0	8,7	12,1	34,2
	1997	2,0	8,7	12,4	35,3
FINLÂNDIA	1990	0	9,4	9,9	45,4
	1997	2,2	9,2	11,9	47,3
FRANÇA	1990	5,8	11,9	19,3	43,7
	1997	5,5	12,1	19,2	46,1
GRÉCIA	1990	5,6	5,6	11,2	37,1
	1996	6,5	5,9	12,4	40,6
IRLANDA	1990	1,8	3,1	5,2	34,8
	1997	1,2	2,9	4,5	34,8
ITÁLIA	1990	2,5	9,2	12,9	39,2
	1997	2,9	10,6	15,1	44,9
LUXEMBURGO	1990	4,5	5,8	11,8	43,4
	1997	4,8	5,4	11,8	45,6
PAÍSES BAIXOS	1990	10,3	3,3	16,7	44,6
	1997	11,1	3,1	17,7	43,4
REINO UNIDO	1990	2,4	3,6	6,2	36,5
	1997	2,5	3,4	6,0	35,3
SUÉCIA	1990	0,1	14,5	15,1	55,6
	1997	2,8	12,8	15,9	53,3
MÉDIA U.E. (1)	1990	3,7	6,9	11,5	41,0
	1996	4,2	6,9	12,2	42,4
MÉDIA O.C.D.E. (1)	1990	2,8	5,0	8,6	36,1
	1996	3,0	5,8	9,8	37,7

(1) – Média não ponderada

Fonte: OCDE, *Statistiques des Recettes Publiques*, 1965-1997, Paris, 1998

De acordo com a posição relativa de Portugal, no tocante ao nível de fiscalidade, o peso das contribuições para a segurança social, em termos de PIB, é também mais reduzido no nosso País do que o verificado na generalidade dos países da União Europeia. Exceptuam-se, apenas, os casos da

Dinamarca, da Irlanda e do Reino Unido, o que tem que ver com o regime de financiamento da segurança social ou com a natureza privada desta.

A maior parte das contribuições cabe à entidade patronal (com as excepções da Dinamarca, da Grécia e dos Países Baixos), tendo, em Portugal, estas estabilizado, nos últimos 7 anos, à volta dos 5 % do PIB, o que está de acordo com a evolução registada na média da UE, onde, apesar das situações díspares existentes, essas contribuições estabilizaram em 6,9 % do PIB entre 1990 e 1996.

13.3.4.2.2 – Redistribuição e aplicação de fundos por regimes

Quanto à redistribuição de meios financeiros operada pelo sistema, tem de destacar-se em primeiro lugar **a contribuição do OE**, integrada na vertente Estado, de acordo com os pressupostos do quadro anterior, que representa o esforço da comunidade em geral, ou mais concretamente, daqueles cidadãos que pagam impostos, em benefício dos utentes e beneficiários dos diversos regimes de segurança social.

Por sua vez, os valores cuja proveniência foi imputada ao Estado, têm, no mesmo período, a seguinte natureza:

Erro! Ligação inválida.

A redistribuição por despesas e transferências imputáveis aos regimes operou-se da seguinte forma:

Erro! Ligação inválida.

A estrutura da redistribuição operada apresenta um grande paralelismo nos dois exercícios, com excepção da transferência do MQE (1.429 milhares de contos) para compensação de juros de uma linha de crédito para apoio da política de emprego, os quais tinham sido suportados pelo regime geral.

Assim, as três últimas componentes foram consignadas, cada uma delas, a um único regime, a saber:

- As transferências para investimento do PIDDAC destinam-se a projectos e equipamentos, considerados, para este efeito, como exclusivamente imputáveis à acção social;
- As transferências do ex-Ministério da Qualificação e Emprego têm como objectivo, com a excepção já assinalada, a política de formação profissional;
- As transferências do Ministério do Equipamento Social são aplicadas em subsídios de renda, que, embora sendo prestações sociais, têm uma situação excepcional em termos de cobertura financeira; daí a sua inserção no subconjunto "diversos".

Quanto às transferências do OE por via do Ministério da tutela distribuem-se por diversos regimes, **incluindo uma pequena proporção para o regime geral**, destinada à cobertura das despesas do regime especial dos ferroviários, o qual, apesar de estar inserido neste regime, apresenta características de regime não contributivo, facto que justifica a consagração legal do respectivo financiamento pelo OE.

A importância relativa destas transferências, incluindo-se neste caso os valores relativos ao PIDDAC, é no entanto extremamente relevante quanto às receitas canalizadas para os regimes não contributivos (incluindo o RMG), RESSAA e Acção Social, a saber:

Regimes	1996	1997
RNCE	100,0 %	100,0 %
RESSAA	88,7 %	89,9 %
Acção Social	85,2 %	84,5 %
RMG	100,0 %	100,0 %

Verifica-se o cumprimento da LBSS quanto às obrigações de financiamento por parte do Estado, no que diz respeito aos regimes não contributivos propriamente ditos, mas reitera-se, no entanto, a tese de que o RESSA, sendo na prática um regime não contributivo, deveria ter uma cobertura total.

Por outro lado, constata-se que, apesar da consagração em termos orçamentais de "Complementos sociais de pensões"[1] como rubrica autónoma, o respectivo valor, cerca de 18,7 milhões de contos (11,5 milhões de contos em 1996) encontra-se diluído nas despesas imputadas aos regimes não contributivos e equiparados.

[1] Trata-se de uma parcela não contributiva incluída nos acréscimos anuais das pensões, devido ao facto de não ter uma correspondência com os descontos efectuados por uma parte dos beneficiários ao longo da sua vida contributiva, constituindo, assim, um excesso em relação à pensão estatutária.

Quanto ao relacionamento financeiro entre o Estado e o regime geral, foi atrás destacado o que pode designar-se como uma "redistribuição" de recursos do Estado tendo como destino a cobertura de despesas do regime geral, com destaque para o regime especial dos ferroviários.

Tendo em atenção esta óptica, das fontes de financiamento existentes, também uma parte das transferências oriundas do **"exterior"** beneficiam o regime geral, tendo os respectivos recursos o seguinte padrão de distribuição:

Erro! Ligação inválida.

Neste grupo predominam as transferências do FSE destinadas a acções de formação profissional, que denotam, no período em análise, uma significativa perda de importância em relação à generalidade das transferências.

Quanto ao vector "redistributivo" a favor do regime geral, reside no apoio da Comissão Europeia como compensação para o incentivo ao emprego designado por isenção contributiva.

Tem agora interesse apurar como se distribuíram os **meios financeiros gerados pelo próprio sistema**, cujos valores totais, de acordo com os pressupostos adoptados, atingiram cerca de 1.342.453 e 1.499.064 milhares de contos, respectivamente em 1996 e 1997.

Note-se que, em face do exposto, para a cobertura das despesas do regime geral, se tem que adicionar aos montantes indicados os valores recebidos do OE, consignados ao regime especial dos ferroviários, a compensação de juros da linha de crédito associada à formação profissional (1996), bem como as transferências de origem externa por via do IEFP.

Por outro lado, dado que as receitas imputadas ao regime geral são superiores ao conjunto das despesas do próprio regime e valores transferidos para o RESSAA, Acção Social, formação profissional e diversos (com destaque para o INATEL), constituíram-se saldos nos dois exercícios em questão, conforme se evidencia no quadro que segue:

Erro! Ligação inválida.

Deve notar-se que as despesas imputadas no ano ao regime geral, quer em 1996, quer em 1997, apresentam valores inferiores às receitas (conforme o primeiro quadro inserto em 13.3.4.2.1) na medida em que incluem receitas imputadas ao próprio ano que se destinam a compensar despesas de anos anteriores[1].

A exemplo das transferências do Estado, o regime geral apresenta um esquema uniforme de aplicação e redistribuição das receitas e transferências obtidas, exceptuando-se a já referida compensação de juros.

Comparando os dois exercícios, infere-se que:

[1] Os valores em questão dizem respeitos a receitas de capital por via de empréstimos contraídos para atender a despesas a financiar pelo FSE, sendo de 4.964 e 19.982 milhares de contos, respectivamente em 1996 e 1997.

- A geração de fundos do regime geral cresceu cerca de 10,6 %, enquanto as despesas que lhe são imputadas aumentaram em 11,4 %;
- Os valores transferidos do regime geral para o RESSAA, Acção Social e DAFSE(FSE) registaram uma tendência descendente;
- No entanto o conjunto "diversos" evoluiu em sentido contrário, dado que as transferências para o INATEL passaram de 970 para 1922 milhares de contos;
- Assim, apesar do relativo aumento das despesas do próprio regime, a conjugação da evolução positiva das receitas com o decréscimo do apoios a outros regimes, permitiu o reforço, em 1997, de um saldo relativamente superior ao ano transacto.

Quanto às **transferências provenientes da SCML**, revestem-se de uma significativa importância no que respeita ao financiamento da Acção Social, onde, atendendo à sua natureza, se poderiam incluir a maior parte das aplicações incluídas no conjunto "Diversos". Por outro lado, incluiu-se aqui o Fundo de Socorro Social (FSS), na medida em que a maior parte das respectivas receitas são precisamente provenientes da SCML. O quadro seguinte permite constatar igualmente um esquema distributivo idêntico em 1996 e 1997, bem como uma tendência de crescimento das suas componentes:

Erro! Ligação inválida.

No exercício do princípio do contraditório (ofício n.º 5880, de 21 de Junho, em anexo), informa o IGFSS quanto ao financiamento do RESSAA, que

"o actual Governo acordou em que, pelo menos 80% seriam suportados pelo OE",

de acordo com o n.º 2 do artigo 10 º do Decreto-Lei n.º 401/86, de 2 de Dezembro.

Ora, acontece que o RESSAA é efectivamente um regime não contributivo que, a não ser financiado na sua totalidade pelo OE, obriga a uma cobertura parcial das respectivas despesas pelo regime geral, mantendo uma distorção, sob o ponto de vista da lógica de financiamento, entre estes dois subsistemas.

13.3.4.2.3 – Síntese do esquema de financiamento do sistema

É possível, em face das considerações anteriores, fazer uma síntese que considere, por um lado, as fontes de financiamento do sistema, e por outro, as aplicações de meios financeiros por regimes e situações afins, em conformidade com a CSS/97.

Em primeiro lugar, destaca-se a redistribuição de fundos verificada entre as fontes de financiamento, a partir do Estado e exterior em benefício exclusivo do regime geral, mas que pouco afecta a imputação de fundos por origens, conforme se evidencia no seguinte quadro comparativo:

Fontes de financiamento	Antes da redistribuição	Após a redistribuição
Regime Geral	76,3 %	77,0 %
Estado	18,8 %	18,2 %
Externas	3,9 %	3,8 %

SCML	1,0 %	1,0 %

Quanto às aplicações é legítimo tecer as seguintes considerações:

- O Estado é a única fonte que financia todos os regimes sem excepção, cobrindo mesmo a totalidade das despesas inerentes aos RNCE e RMG;
- Os meios à disposição do Regime Geral, isto é, incluindo não só as suas receitas próprias como as oriundas do Estado e do exterior, cobrem a totalidade das suas próprias despesas, bem como parte das despesas do RESSAA, da acção social, DAFSE e do conjunto residual "diversos", permitindo ainda a constituição de um saldo;
- Do exterior, independentemente do apoio ao regime geral, destaca-se a contribuição do FSE para o DAFSE, embora se contem pequenas verbas do FEDER e ACNUR, respectivamente destinadas à acção social e "diversos";
- A SCML centra os seus apoios à acção social e a fins de idêntica natureza, embora englobados no conjunto "diversos".

Comparando as distribuições inicial por fontes de financiamento com a das despesas, regime a regime, tem-se:

Fontes de Financiamento	
Regime Geral	76,3 %
Estado	18,8 %
Externas	3,9 %
SCML	1,0 %

Aplicação por regimes	
Regime Geral	74,2 %
RESSAA	8,6 %
Acção social	6,3 %
DAFSE	5,8 %
RNCE	4,2 %
RMG	0,5 %
Diversos	0,4 %

Ressalta com clareza a relevância do **regime geral, que, no contexto da conjuntura actual, se mostra não só auto-suficiente como capaz de dar algum apoio às despesas dos outros regimes e até de gerar saldos**, mas também a importância do apoio do Estado quanto aos restantes regimes, nomeadamente o RESSAA, acção social, RNCE e RMG.

13.3.4.2.4 – Financiamento da acção social

O financiamento da acção social apresenta um cariz muito particular, na medida em que se reparte pelas quatro fontes de financiamento consideradas, tendo por outro lado, apesar do predomínio do financiamento por parte do OE, uma dependência significativa em relação às receitas dos jogos que são geridos pela SCML.

É a seguinte a correspondente estrutura de financiamento e evolução de 1996 para 1997:

(em milhares de contos)

Fontes de financiamento	1996		%	1997		%
OE						
Transferências correntes	88.281			98.218		
PIDDAC	3.673	91.954	85,2	4.132	102.350	84,5
SCML						
Apostas Mútuas	10.998			13.453		
JOKER	26	11.024	10,2	0	13.453	11,1
Regime geral						
PIDDAC - OSS	3.705	3.705	3,4	3.659	3.659	3,0
FEDER						
PIDDAC	1.250	1.250	1,2	1.675	1.675	1,4
Totais		**107.933**	**100,0**		**121.137**	**100,0**

Fonte: CSS/96 e CSS/97

A estrutura de financiamento da acção social apresenta, assim, características muito semelhantes nos dois exercícios em questão, podendo notar-se que:

- O financiamento do OE representou cerca de 85,2 % das despesas com acção social de 1996, considerando como despesa o saldo de 1.250,0 milhares de contos que transitou para 1997 e que corresponde ao valor consignado ao programa "FEDER-Integrar";
- Esta proporção foi em 1997 de 84,5 %;
- O apoio da SCML, que foi de 11,0 e 13,5 milhões de contos, respectivamente em 1996 e 1997, aumentou de 10,2 % para 11,1 %;
- Os investimentos propriamente ditos repartiram-se pelo apoio do PIDDAC-OE, PIDDAC-OSS e PIDDAC-FEDER, apresentando tendência para um certo crescimento, na medida em que no seu conjunto, quando em1996 estavam entre os 8 e os 9 milhões de contos, atingiram um valor superior a 9 milhões de contos em 1997.

13.3.4.2.5 – O financiamento das políticas de emprego e formação profissional

As políticas de emprego e formação profissional, nomeadamente nesta última vertente, representam uma parcela significativa dos valores inscritos nas Contas de Segurança Social, com a particularidade de na CSS/96 e CSS/97, em termos de análise por regimes, se apresentarem individualizados os fluxos financeiros associados ao FSE e ao DAFSE, como se de um regime se tratasse.

Esta individualização parece justificar-se, não pela natureza e fins a atingir, mas pelas características singulares de que se revestem as transacções financeiras com o Fundo Social Europeu, as quais têm vindo a assumir uma importância significativa no domínio da formação profissional, embora apresentem um cariz irregular e uma tendência decrescente.

Assim, a aprovação dos projectos com apoio do FSE não implica de imediato a disponibilização dos meios financeiros correspondentes, obrigando por vezes ao adiantamento de verbas do OSS,

independentemente dos valores que já são da sua responsabilidade, para a respectiva concretização; inversamente, poderão ser disponibilizadas verbas do FSE que não são aplicadas de imediato. Estas situações reflectem-se no Balanço da CSS, por lançamentos a débito e a crédito na conta corrente do FSE.

Mas o reflexo orçamental e nas contas das políticas em questão não se esgota com o FSE, pois no domínio da formação profissional este apoio é complementado, no OSS, por dotações de origem nacional. Por outro lado, para além da formação profissional, estão presentes outros vectores, nomeadamente as políticas, activas e outras, de apoio ao emprego e combate ao desemprego.

De acordo com informação do IGFSS, as políticas ora em causa, seriadas por fontes de financiamento, reflectiram-se, em detalhe, na CSS/97, como segue:

(em milhares de contos)

DESCRIÇÃO	MONTANTES
Das receitas gerais do OSS:	
Componente pública nacional das acções de formação profissional	13.507,8
Transferências correntes para emprego e formação profissional	61.578,0
Transferências correntes para higiene, saúde e segurança no trabalho	2.482,0
Indemnização compensatória para salários em atraso	2.307,8
Compensação salarial por suspensão temporária do contrato de trabalho (Lay-off)	21,8
Subsídio de residência	0,6
Garantia salarial	4,9
SUBTOTAL	**79.902,8**
Por transferência do OE:	
Subsídio de inserção de jovens na vida activa	33,8
Diferenças cambiais referentes às acções de form. prof. co-financiadas pelo FSE	951,8
SUBTOTAL	**985,6**
Do exterior:	
Fundo Social Europeu – Componente comunitária das acções de form. prof.	96.595,7
Comissão Europeia – Contrapartida financeira para isenção/redução contributiva	1.962,1
SUBTOTAL	**98.557,8**
TOTAL	**179.445,9**

Deve referir-se que a implicação das receitas do regime geral nas despesas acima referidas resulta da criação da taxa social única e consequente transferência para a Segurança Social das responsabilidades que incumbiam ao extinto Gabinete de Gestão do Fundo de Desemprego. Acrescente-se que da presente análise se excluem os subsídios de desemprego, os quais são encarados como uma prestação social inerente ao próprio sistema de segurança social.

Os valores apurados permitem referir que as políticas de apoio ao emprego e formação profissional representam quase 180 milhões de contos, ou seja cerca de 9,3 % do total das despesas e transferências incluídas na CSS/97.

As fontes externas, com destaque para o FSE, financiaram cerca de 54,9 % do total destas despesas, enquanto ao regime geral foram imputados cerca de 44,5 %, restando apenas uma pequena parcela de 0,6 % que incumbiu ao OE.

13.3.4.2.6 – Rendimento Mínimo Garantido

O RMG foi criado pela Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho, através da qual se institui uma prestação pecuniária do regime não contributivo, de caracter temporário, procurando, no entretanto, a inserção social dos beneficiários através da respectiva ocupação profissional, que se admite possa ser de natureza formativa. Esta última vertente, em pé de igualdade com a prestação pecuniária, estabelece essencialmente a diversidade em relação aos regimes não contributivos propriamente ditos já existentes.

Numa primeira fase, até Junho de 1997, o RMG funcionou sob a forma de projectos piloto[1], em fase experimental então concluída, tendo como órgão técnico de acompanhamento e avaliação a Comissão Nacional do Rendimento Mínimo.

Na segunda fase, a Lei entrou plenamente em vigor, regulamentada pelos Decretos-Leis n.º 164-A/97, de 27 de Junho, e n.º 196/97, de 31 de Julho. O primeiro desses diplomas refere-se às denominadas CLA (Comissões Locais de Acompanhamento), que consubstanciam uma filosofia de gestão participada, cabendo-lhe, no terreno, a coordenação dos projectos. Quanto ao segundo, estabelece efectivamente, de forma universal, a garantia de um direito a todos os cidadãos residentes legalmente em Portugal.

Do ponto de vista financeiro, que não diverge do comum, o IGFSS abastece financeiramente os CRSS que efectuam o processamento e o pagamento dos encargos relativos ao RMG, tendo como ponto de partida uma estimativa da CRMG.

O TC tem em curso uma auditoria ao funcionamento do RMG, na sequência de um primeiro trabalho de campo que decorreu nos meses de Junho e Julho de 1997[2], do qual se retiraram essencialmente as seguintes ilações:

- Meios humanos

  Esta era uma das possibilidades de estrangulamento quanto à desejável eficácia desta política, seu acompanhamento e avaliação, tendo-se verificado, em certos casos, o desvio de recursos humanos ligados a outras tarefas. De qualquer modo, tinham sido admitidos 146 efectivos no período experimental e estava em curso a admissão de mais 500.

1 Regulamentado pela Portaria n.º 237-A/96, de 1 de Julho.

2 Rendimento Mínimo Garantido – Projectos Piloto Experimentais (01/07/96 a 30/06/97).

- Execução física

  Verificou-se uma significativa variação regional nos indicadores de execução física, o que parecia indiciar critérios divergentes na recepção e apreciação dos processos. Por outro lado, parece que a divulgação do RMG não terá sido a mais adequada em função das populações alvo a atingir.

  Acresce, como extremamente importante, o facto de se ter constatado, ao momento, findo um ano de período experimental, uma taxa de acordos de inserção diminuta quando em cotejo com as prestações pagas. Este é um facto que irá ser comprovado ou não na actual acção em curso, pois esta vertente constitui o ponto crucial para avaliação dos resultados da política.

- Execução financeira

  Como atrás se verificou, a nível nacional, a execução financeira ficou muito aquém das estimativas iniciais, conduzindo, tanto em 1996 como em 1997, à constituição de saldos.

  Ao momento, dos 5 % da verba legalmente afecta aos projectos piloto, apenas tinham sido despendidos 0,21 %, não existindo até Junho quaisquer encargos contabilizados no âmbito de programas de inserção, que poderiam ir até aos 22 %.

  Estes factos permitem indiciar um fenómeno semelhante à dotação reservada para a "reforma" do sistema, mas mais grave, na medida em que aparentemente são as receitas do regime geral que poderão estar a ser desviadas para cobertura de despesas de um regime não contributivo. Assim, os custos inerentes ao funcionamento do RMG deverão ser rigorosamente imputados à respectiva dotação.

- Aspectos gerais de funcionamento e controlo

  O RMG foi concebido para funcionar em termos de parceria, não só com a sociedade civil, como com os serviços de saúde e educação, mas neste particular detectaram-se, na fase inicial em causa, dificuldades de resposta minimamente eficaz, comprometendo assim o conceito.

  Revelaram-se também dificuldades quanto à correcta avaliação da situação económico-social dos visados, tanto nos vários processos como nas diversas fases de constituição dos mesmos.

  O sistema de controlo implantado apresentava várias deficiências, que podem, eventualmente, ser atribuídas à fase inicial de implantação do sistema e que a auditoria em curso permitirá verificar se foram corrigidas ou não.

Em obediência ao princípio do contraditório, o teor deste ponto foi submetido à apreciação da Comissão Nacional do Rendimento Mínimo (CNRM), a qual foi expressa pelo ofício n.º 4825, com data de 15 de Junho, cujo texto integral se anexa a este Parecer, tendo os seus aspectos considerados como essenciais suscitado os seguintes comentários:

- É referido que *"o TC realizou, por sua vez, um trabalho de campo referido neste parecer, mas cujo conteúdo esta CNRM desconhece, por nunca lhe ter sido enviado, nem ser, quanto é do*

nosso conhecimento, público", aproveitando para *"requerer, nesta ocasião, ao TC, o envio do relatório do trabalho de campo efectuado"*.

- Como atrás foi referido, o TC tem em curso uma auditoria ao funcionamento do RMG, sequência natural do trabalho efectuado em meados de 1997. Sobre este último, confirma-se o facto de não ter sido tornado público, pois foi considerado uma tarefa prévia a trabalho posterior de maior profundidade, que confirmasse ou infirmasse as situações detectadas, até porque a respectiva implementação se encontrava, nessa altura, em estado embrionário.

- A referência a esse trabalho no presente Parecer visa apenas dar o devido relevo a uma das principais medidas tomadas no sector da Segurança Social, sendo feita em termos muito genéricos e evitando quaisquer juízos de valor.

- Quanto à disponibilização do trabalho preliminar em questão, esta será efectivada logo que, após conclusão da auditoria em curso, seja aprovado o respectivo relatório.

- O conteúdo do ofício em questão, apresentando justificações adequadas e pertinentes às constatações genéricas formuladas pelo TC, entre as quais avulta a própria complexidade da medida, veio, aliás, confirmá-las na sua maior parte, quanto aos meios humanos, execução física e financeira, bem como aos aspectos gerais de funcionamento e controlo.

- A CNRM considera, ainda, *"destituída de qualquer fundamento a preocupação manifestada no Parecer, quanto à possibilidade de haver financiamentos de prestações do RMG por receitas do regime geral da segurança social"*.

- Sobre esta asserção deve afirmar-se que o TC não assumiu tal possibilidade, quer na letra, quer no espírito do texto do Parecer, especificamente quanto a prestações do RMG, mas quanto à utilização em grande escala, pelo menos na fase inicial, das estruturas administrativas da segurança social, com destaque para os recursos humanos e não só.

- A recomendação feita, que se mantém, refere-se apenas aos custos de funcionamento do sistema, sendo, aliás, de sublinhar que o IGFSS (ofício n.º 5880, de 21 de Junho, em anexo) nos seus comentários, refere que a mesma está já a ser acatada.

- Deve destacar-se pela positiva a afirmação da CNRM de que *"no final de 1998 eram já mais de 40% as famílias abrangidas por acordos de inserção e cerca de 11000 as crianças regressadas à escola"*.

13.3.4.2.7 – O tratamento dos "saldos" nas CSS sob o ponto de vista dos regimes

Como tem vindo a ser referido nos diversos Pareceres, incluindo o presente, a matéria relativa aos saldos respeitantes à execução orçamental e respectiva metodologia de apuramento, tanto nos Orçamentos como nas Contas, é, indubitavelmente, um dos pontos fracos quanto ao sistema contabilístico do sector, facto que se reflecte negativamente nas respectivas demonstrações financeiras.

Atendendo ao tratamento especializado que se iniciou em 1996 quanto às receitas, despesas e transferências dos diversos regimes que compõem o universo da Segurança Social, seria de esperar que o problema dos "saldos" fosse finalmente encarado de uma forma apropriada, o que ainda não se verifica.

Assim, com base nos valores constantes dos relatórios anexos às CSS/96 e CSS/97, foram elaborados, quanto aos regimes considerados, os seguintes quadros síntese da distribuição das receitas, despesas, transferências entre regimes e saldos:

Erro! Ligação inválida.

Deve recordar-se, em primeiro lugar, que, na CSS/96, era assumido que os regimes considerados, com excepção dos valores relativos a acções de formação profissional financiadas pelo FSE, não dispunham de qualquer saldo inicial, o que foi apontado, no respectivo Parecer, como uma **hipótese de trabalho irrealista, mas explicada pelo facto de o modelo contabilístico não permitir apurar saldos fidedignos.**

Assim, o saldo inicial do sistema limitar-se-ia apenas ao valor de 15.018 milhares de contos, produto de uma linha de crédito consignada a cobertura de despesas de formação profissional por conta do FSE.

Mas, independentemente deste vício original, com base nos quadros anteriores e seleccionando os regimes que se apresentam como dignos de nota ou com aparentes anomalias, pode inferir-se o seguinte:

- Regime geral

  O saldo que passa de 1996 para 1997 seria de 60.341 milhares de contos, mas no início de 1997 já era de 100.000 milhares de contos, facto que reforça a tese anterior;

- Acção social

  O saldo de 1996 para 1997 é de 1.250 milhares de contos, que corresponde a valores recebidos do FEDER no primeiro ano e utilizados parcialmente no segundo, o qual não está explicitado como saldo inicial em 1997, mas verifica-se que corresponde precisamente à soma do défice de 1997 (1.248 milhares de contos) mais o que transita para o ano seguinte (2 milhares de contos).

  Este facto é confirmado e encontra-se explicitado, não no saldo inicial de 1997, como seria lógico, mas como valor correctivo (que compensa o défice no ano), por adição final, ao saldo que transita para 1998;

- Rendimento Mínimo Garantido

  Como atrás foi referido, o RMG apresentou saldos de execução orçamental nos dois exercícios em apreço. Também neste caso o saldo de 1996 (3.147 milhares de contos) não está explicitado como inicial em 1997, nem sequer, como no caso anterior, vai compensar despesas de 1997, nem se encontra reflectido no valor que transita para 1998.

  Tendo sido conferida ao IGFSS autorização superior para utilizar posteriormente o saldo de 1997, nada foi expresso sobre o valor não consumido em 1996, o qual, tendo aparentemente "desaparecido" nas contas de 1997, **prefigura uma violação orçamental que carece de ser explicada**;

- DAFSE (FSE)

  Foi apurada uma diferença entre o valor recebido do FSE e as despesas de 1997, a qual foi suportada por saldo do ano anterior (à semelhança do que foi referido quanto à acção social). Mas, de acordo com informação inserida na CSS/97, este valor, que não transparece dos quadros anteriores, teria sido de 21.374 milhares de contos e o saldo de 1996 é de 24.862 milhares de contos, o que implica aparentemente que fica uma parte do saldo de 1996, ou seja, 3.488 milhares de contos, cuja aplicação fica por explicar, mesmo que se faça compensar parcialmente pelo défice do "regime", no valor de 1.392 milhares de contos;

- Diversos

  Neste conjunto residual aplica-se o que foi descrito quanto ao RMG, pois o saldo de 1996, no valor de 1.195 milhares de contos, "desaparece" igualmente.

Como apreciação global, tem de referir-se, mais uma vez, que este tipo de análise, incluída nas contas de 1996 e 1997, representou um salto qualitativo, mas por outro lado sofre os constrangimentos de um modelo contabilístico, que, entre outras deficiências, não está preparado para apurar saldos e resultados que possam ser aceites sem sérias reservas.
Acresce, conforme verificado, que esta forma de expor as contas dos regimes, apesar de simples na sua concepção, acaba por complicar-se inutilmente, em especial na ligação entre exercícios diferentes.

Finalmente, cumpre destacar que não existe homogeneidade de tratamento entre os diversos regimes.

Com base no princípio do contraditório (ofício n.º 5880, de 21 de Junho, em anexo) o IGFSS refere quanto ao RMG que

> *"quanto ao saldo de 3,1 milhões de contos do RMG, verificado em 1996, o mesmo está relevado no balanço como uma responsabilidade, na conta* ***Credores por financiamentos e comparticipações****".*

Este procedimento contabilístico, que se considera da máxima correcção, diz respeito à contabilidade patrimonial, enquanto a crítica do TC se circunscreve à análise dos regimes inserida nas CSS desde 1996 e ao tratamento dos saldos na contabilidade orçamental, que funcionam em contextos e planos diferentes, que não se contradizem, mas que impede que o primeiro possa justificar a segunda.

13.4 – Balanço e Demonstração de Resultados

Estas demonstrações financeiras, conforme atrás referido (ponto 13.2.5), resultam de um processo de consolidação, cuja preparação inclui um conjunto de movimentos contabilísticos de regularização e consolidação, os quais alteram o "agregado" obtido a partir dos dados contabilísticos base recebidos pelo IGFSS das diversas instituições que integram o universo de consolidação.

Como vem sendo norma, de acordo com as regras contabilísticas adoptadas, verifica-se que a alteração mais significativa, em consequência dos referidos lançamentos de consolidação, diz respeito ao Passivo e Situação Líquida, na sua componente "Reservas", sendo explicada pela transferência do

saldo da rubrica "IGF C/Contribuições e Adicionais"[1] para "Reserva Geral de Sistema" no valor de cerca de 394,8 milhões de contos, que se mantém nas contas das ISS, consideradas individualmente, integrado no Passivo, mas que, em sede de consolidação, se dilui naquela "Reserva Geral do Sistema". Este facto é susceptível de prejudicar, conforme tem vindo a ser focado em anteriores Pareceres, a transparência das demonstrações financeiras finais globais do sector.

Mas, para obter o referido "agregado", os serviços competentes do IGFSS procedem a outros ajustamentos ou correcções, de natureza extra-contabilística, os quais têm como objectivo primordial a harmonização de conceitos e critérios entre as diversas contas, tal como são recebidas das instituições que integram o universo de consolidação. Este tema é objecto de uma atenção especial no presente Parecer, originando por isso alguns considerandos sobre o mesmo.

[1] Esta rubrica é movimentada nos CRSS, por contrapartida de "Contribuintes" e "Contribuintes e Adicionais a Depositar", correspondendo o seu saldo à diferença entre as contribuições em dívida e as regularizações a efectuar a favor dos contribuintes.

13.4.1 – Preparação da Conta Consolidada: ajustamentos extra-contabilísticos

Conforme referido no ponto 13.2.5.2, a metodologia seguida na consolidação das contas quanto ao exercício de 1997 não se afastou da prática de anos anteriores, pois foi adoptado o método da consolidação integral com as adaptações inerentes às particularidades do substracto contabilístico do sistema.

Assim, após recepção das contas das diversas instituições que integram o universo a consolidar, os serviços competentes do IGFSS procederam a múltiplos ajustamentos e correcções tendo por objectivo a respectiva harmonização. Parte desses ajustamentos e correcções estão formalizados por verbetes de lançamento e outros não, sendo estes últimos efectuados a montante dos movimentos de regularização e consolidação expressos nos referidos verbetes, pelo que se está em presença de dois agregados, um primeiro resultante directo das contas das instituições e um segundo, que constitui o ponto de partida do "Diário-Razão consolidação".

De acordo com as práticas contabilísticas geralmente aceites e de modo a evidenciar, de forma clara e objectiva, as operações de consolidação efectuadas e a permitir o seu controlo por qualquer entidade competente para o efeito, designadamente o Tribunal de Contas, todos esses ajustamentos e correcções deverão ser discriminados e suficientemente justificados em documento organizado para o efeito, o qual deve ser conservado pelos mesmos prazos aplicáveis à contabilidade propriamente dita. É até recomendável que seja elaborado um "Manual de Consolidação" integrando todos os procedimentos seguidos.

A manter-se a existência de dois tipos de ajustamentos e regularizações, uns e outros evidenciados em adequados documentos de suporte nos termos antes referidos, os mesmos deveriam, ainda, ser matéria de mapa demonstrativo a inserir no relatório anexo à CSS, que evidenciasse o "agregado" das contas parcelares, e todos os ajustamentos e correcções efectuados, sem excepção.

A não ser assim, corre-se o risco de não ser totalmente claro que as demonstrações financeiras consolidadas correspondam à imagem fiel do património, da situação financeira e dos resultados do conjunto das entidades compreendidas na consolidação.

Tendo em vista uma análise mais profunda do que o habitual das operações envolvidas na consolidação, foi efectuada uma pesquisa e recolha de elementos das diversas contas parcelares, por forma a permitir uma "simulação" da mesma, tendo-se igualmente contado para isso com a sempre prestimosa colaboração do IGFSS.

Este trabalho permitiu reconstituir o caminho percorrido entre os valores agregados inscritos no "Diário-Razão consolidação", ou seja, o agregado final, e o agregado original, construído a partir das contas "tal e qual", via que se traduz nos ajustamentos efectuados sem verbete de lançamento.

Como resultado síntese das tarefas levadas a cabo foi possível construir o seguinte quadro:

AJUSTAMENTOS SEM VERBETE DE LANÇAMENTO

(em milhares de contos)

RUBRICAS	AGREGADO PRELIMINAR	DÉBITOS	CRÉDITOS	AGREGADO FINAL
Activo	729.903,8	61,0	49,6	729.915,2
Passivo	524.416,9		150,0	524.566,9
Situação Líquida:	205.486,9	115.995,5	115.856,9	205.348,3
Reservas	(13.565,6)	152,0	12.351,6	(1.366,0)
Resultados Transitados	187.484,2	12.328,7		175.155,5
Resultados Líquidos	31.568,3	103.514,8	103.505,3	31.558,8
TOTAIS	0,0	116.056,5	116.056,5	0,0

Fonte: CSS/97

Elaborou-se, também, o seguinte quadro síntese, que espelha a realidade do "Diário-Razão Consolidação" e que partindo do "agregado final" chega aos valores consolidados.

AJUSTAMENTOS FORMALIZADOS POR VERBETES DE LANÇAMENTO

(em milhares de contos)

RUBRICAS	VALORES AGREGADOS	DÉBITOS	CRÉDITOS	VALORES CONSOLIDADOS
Activo	729.915,2	-	7.743,6	722.171,6
Passivo	524.566,9	405.774,3	-	118.792,6
Situação Líquida:	205.348,3	3.353.477,0	3.751.507,7	603.379,0
Reservas	(1.366,0)	15.922,8	585.188,5	567.899,7
Resultados Transitados	175.155,5	175.155,5		0,0
Resultados Líquidos	31.558,8	3.162.398,7	3.166.319,2	35.479,3
TOTAIS	0,0	3.759.251,3	3.759.251,3	0,0

Fonte: CSS/97

Com base nos dados anteriores pode comentar-se o seguinte:

- É evidente que a extensão dos ajustamentos concretizados é incomparavelmente superior no segundo caso, embora este esteja significativamente empolado pelos débitos e créditos em "Resultados líquidos", os quais são, na sua maior parte, artificiais, como resultante, pura e simplesmente, do "software" utilizado, quanto aos movimentos da rubrica "Compensação financeira";

- Abstraindo desse aspecto, o movimento mais importante continua a ser a transferência do saldo da rubrica "IGF – Contribuições e Adicionais" para "Reserva Geral do Sistema", que em 1997 representou cerca de 394,8 milhões de contos, com efeitos igualmente em termos de redução do passivo;

- O movimento anterior conjugado com a transferência de "Resultados transitados" para a mesma reserva permitiu que esta apresentasse um valor final de 567, 9 milhões de contos, tendo partido de um valor negativo;

- Os movimentos sem verbete, os quais, de modo geral, traduzem anomalias verificadas pelo IGFSS nas contas parcelares, que são corrigidas para efeitos de consolidação[1], representaram, no seu conjunto, cerca de 116 milhões de contos;
- Um dos seus movimentos mais significativos foi igualmente a transferência de "Resultados transitados" para "Reserva Geral do Sistema", que neste caso representou apenas 12,3 milhões de contos;
- A maior parte dos movimentos sem verbete corresponde a anomalias detectadas na DRL, na generalidade dizendo respeito a valores que se compensam a débito e a crédito no seu interior e que, portanto, não afectam o resultado apurado.

13.4.2 – Activo, Passivo e Situação Líquida

O quadro seguinte, de acordo com os Balanços, espelha os valores contabilísticos do Activo (líquido), do Passivo e da Situação Líquida, relativamente ao período 1995/97:

(em milhares de contos)

Rubrica	1995(1)	1996(2)	1997(2)	1996/1997	
				V. absoluto	%
Activo	596.467,6	700.666,3	722.171,6	21.505,3	3,1
Passivo	223.415,3	130.119,8	118.792,6	(11.327,2)	(8,7)
Situação Líquida	373.052,3	570.546,5	603.379,0	32.832,5	5,8

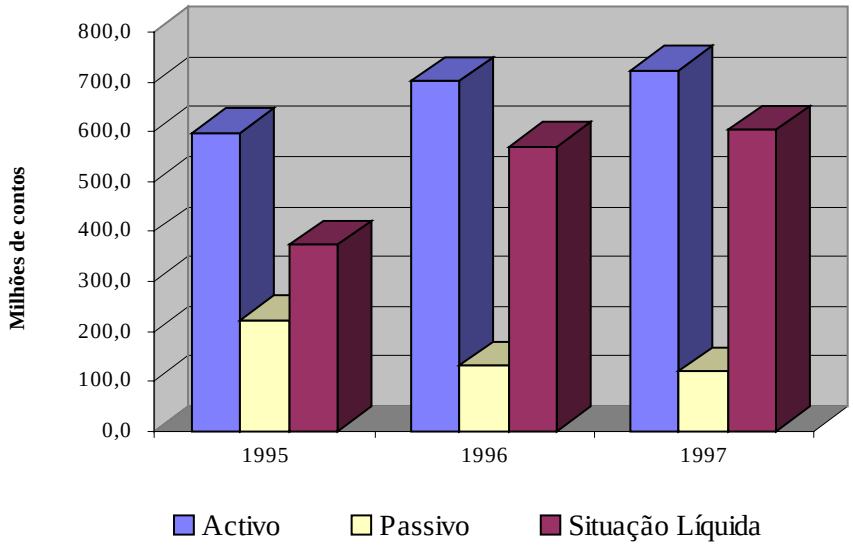
(1) Incluindo Caixas não articuladas

(2) Excluindo Caixas não articuladas

Fonte: CSS/95, CSS/96 e CSS/97

Representando os valores anteriores de um modo gráfico:

1 Em princípio, passíveis de correcção nessas contas apenas no exercício seguinte.



A evolução, de 1996 para 1997, do **Activo Líquido,** traduziu-se num aumento de cerca de 21,5 milhões de contos, ou seja, de apenas 3,1%, tendo em atenção o acréscimo significativo no período de 1995 a 1997 (125,7 milhões de contos).

O **Passivo** registou uma evolução paralela, embora em sentido contrário, pois, no período 1996/97, decresceu cerca de 11,3 milhões de contos, quando, no período transacto, o decréscimo tinha sido um pouco superior a 93 milhões de contos.

Como resultante directa das variações anteriores, a **Situação Líquida** denotou uma variação positiva pouco significativa, no período 1996/97, ou seja, 5,8 % em valores relativos e 32,8 milhões de contos em valores absolutos. De 1995 para 1997, esta variação atingiu os 230 milhões de contos, que representaram cerca de 61,6 %.

Na sequência das considerações tecidas sobre a rubrica de consolidação "IGF C/Contribuições e Adicionais", deve referir-se que os valores do Activo (contribuições em dívida) e a Situação Líquida (Reserva Geral do Sistema) reflectem parcialmente as dívidas de contribuintes que se possam considerar como incobráveis e estão, por isso, empolados.

13.4.2.1 – Composição do Activo

O quadro seguinte desenvolve a composição do Activo com referência ao Balanço ora em análise:

(em milhares de contos)

Rubricas	Activo bruto	Provisões	Amortizações	Activo líquido	%
Disponibilidades	216.758,7			216.758,7	30,0
Créditos a curto prazo	467.907,5	4,7		467.902,8	64,8
Existências	126,6			126,6	0,0
Créditos a médio e longo prazo	185,6			185,6	0,0
Imobilizações financeiras	2.717,1	71,3		2.645,8	0,4
Imobilizações corpóreas	47.268,4		18.774,0	28.494,4	3,9
Imobilizações incorpóreas	36,7		36,7	0,0	0,0
Imobilizações em curso	4.897,7			4.897,7	0,7
Custos antecipados	1.160,1			1.160,1	0,2
Totais	**741.058,4**	**76,0**	**18.810,7**	**722.171,7**	**100,0**

Fonte: CSS/97

Os "Créditos a curto prazo", cujas rubricas mais significativas dizem respeito aos contribuintes devedores, constituem-se como o elemento mais importante do Activo, pois representavam, em termos líquidos, no final de 1997, 64,8 % do seu total, atingindo cerca de 467,9 milhões de contos num total de 722,2 milhões de contos.

Seguem-se as disponibilidades e o imobilizado corpóreo, respectivamente com valores de 216,8 milhões de contos e 28,5 milhões de contos (líquido de amortizações), representando proporções do total do Activo Líquido, respectivamente de 30,0 % e 3,9 %.

As restantes componentes, no seu conjunto, atingem cerca de 9,0 milhões de contos e constituem 1,3% do total do Activo Líquido[1].

O quadro que a seguir se apresenta procura demonstrar a evolução sofrida entre 1996/97, no que se refere aos grupos e classes que interagem na composição do Activo (líquido):

[1] Deve notar-se que os "créditos a médio e longo prazo", na rubrica "Outros Empréstimos Concedidos", foram movimentados em 80 mil contos relativamente a um novo subsídio reembolsável concedido à Fundação Abreu Callado, duplicando o valor em débito ao sistema por parte desta instituição. O subsídio anterior tinha sido inscrito na rubrica "Outros devedores" o que revela inconsistência quanto ao tratamento contabilístico destas operações.

EVOLUÇÃO DO ACTIVO POR GRUPOS PATRIMONIAIS

(em milhares de contos)

Rubrica	1996	1997	1996/1997	
			V. absoluto	%
Activo	700.666,3	722.171,7	21.505,4	3,1
Disponibilidades	202.179,9	216.758,7	14.578,8	7,2
Créditos a curto prazo	464.359,6	467.902,8	3.543,2	0,8
Existências	133,2	126,6	(6,6)	(5,0)
Créditos a médio e longo prazos	164,7	185,6	20,9	12,7
Imobilizações financeiras	2.101,9	2.645,8	543,9	25,9
Imobilizações corpóreas	26.558,8	28.494,4	1.935,6	7,3
Imobilizações incorpóreas	3,7	0,0	(3,7)	(100,0)
Imobilizações em curso	4.142,3	4.897,7	755,4	18,2
Custos antecipados	1.022,2	1.160,1	137,9	13,5

Fonte:CSS/96 e CSS/97

O gráfico que segue compara, quanto aos exercícios de 1996 e 1997, a posição dos créditos a curto prazo, seguido das disponibilidades e do conjunto das rubricas de imobilizações.

Erro! Ligação inválida.

Em valores absolutos merece destaque o crescimento das disponibilidades, cerca de 14,6 milhões de contos, bastante inferior, no entanto, ao significativo aumento verificado entre 1995 e 1996 (cerca de 110,4 milhões de contos). Apesar disso, a evolução das disponibilidades justifica, embora em proporção menos acentuada que no período transacto, a evolução total do próprio Activo, ou seja, cerca de 21,5 milhões de contos.

Os créditos de curto prazo evidenciaram um crescimento moderado de apenas 3,5 milhões de contos, tendo em atenção o peso deste componente do Activo, o que representa menos 10 milhões de contos quando em cotejo com o período imediatamente anterior.

13.4.2.2 – Composição do Passivo

Tendo em atenção os Balanços de 1995, 1996 e 1997, a evolução dos dois grupos patrimoniais em que se decompõe o Passivo, débitos a curto prazo e proveitos antecipados, foi a seguinte:

(em milhares de contos)

Rubricas	1995(1)	1996(2)	1997(2)	1996/97	
				V. absoluto	%
Passivo	223.415,3	130.119,8	118.792,6	(11.327,2)	(8,7)
Débitos de curto prazo	223.391,9	110.114,9	118.759,6	8.644,7	7,9
Proveitos antecipados	23,4	20.004,9	33,0	(19.971,9)	(99,8)

(1) Incluindo Caixas não articuladas

(2) Excluindo Caixas não articuladas

Fonte: IGFSS

Conforme já assinalado no Parecer de 1996, é de realçar, quanto à rubrica *"Proveitos antecipados"*, a respectiva expressão no Balanço de 1996, ou seja, cerca de 20 milhões de contos, facto que está ligado a projectos de formação profissional em relação aos quais o apoio do FSE não se concretizou, bem como à compensação por despesas cambiais de operações envolvendo o mesmo FSE, tendo sido os custos correlativos integralmente assumidos pelo Estado. Esta situação foi resolvida por via de negociação directa entre o DAFSE e a Direcção-Geral do Tesouro e a respectiva regularização operou-se em 1997.

No quadro seguinte apresenta-se a evolução de 1996 para 1997 no que respeita às principais rubricas do Passivo, incluindo, portanto, os proveitos antecipados e a desagregação dos débitos a curto prazo, hierarquizados por ordem de importância quanto a 1997:

Erro! Ligação inválida.

Em primeira análise pode inferir-se que, apesar do decréscimo do valor contabilístico do Passivo, cerca de 11,3 milhões, ou seja, (-) 8,7 %, não existe um padrão típico de evolução no que respeita às diversas rubricas englobadas.

Das 4 rubricas cuja expressão ultrapassava, no final de 1996, 20 milhões de contos, apenas se mantém acima deste limite *"Credores por financiamentos e contribuições – Organismos estrangeiros"*, que diz respeito a transferências de origem externa que até final do exercício não tinham sido utilizadas.

Tendo já sido referido o que se passou com os "Proveitos Antecipados", restam neste conjunto as rubricas *"Transferências – Dotação orçamental – Outros sectores – Para financiamento de despesas de capital – Acções de formação profissional"* e *"Contribuintes – saldos credores"*.

Quanto à primeira, que se refere a acções de formação profissional a pagar nos anos seguintes, a sua evolução implicou uma redução do Passivo em quase 16 milhões de contos.

Merece realce a perda de posição dos saldos credores de contribuintes em cerca de 4 milhões de contos, parecendo indiciar alguns resultados na resolução deste problema, que, como tem vindo a ser apontado ao longo de vários Pareceres anteriores, estava a ter uma tendência para a subida.

Por outro lado, em 1997, apenas a rubrica *"Credores por financiamento e comparticipações – Outros"* cresceu a ponto de atingir este limite, pois em termos absolutos aumentou cerca de 14,9 milhões de contos, como reflexo dos saldos não utilizados quanto ao "Rendimento Mínimo Garantido" e ao "Projecto Ser Criança".

Quanto às rubricas que em 1996 e 1997 não atingiram os 20 milhões de contos, destacam-se "*Prestações sociais a pagar*", *"Transferências – Dotação orçamental – Outros sectores*", *"PIDDAC – valores a pagar"* e *"Outros credores"*.

Qualquer destas rubricas viu os respectivos saldos incrementados para valores entre os 6 e os 17 milhões de contos. Refira-se que a rubrica "Outros credores", a exemplo de anos anteriores, é objecto, mais adiante, de análise autónoma.

13.4.2.3 – Composição da Situação Líquida

O quadro seguinte explicita a composição da Situação Líquida, de acordo com as rubricas inscritas no Balanço em "Reservas" e "Resultados Líquidos":

Erro! Ligação inválida.

Evidencia-se, assim, a tendência, já verificada em anos anteriores, de um crescimento da Situação Líquida, a qual, de 1996 para 1997 aumentou cerca de 32,8 milhares de contos, movimento explicado pela conjugação do reforço da Reserva Geral do Sistema em cerca de 174 milhões de contos, mas afectado pela diminuição dos Resultados Líquidos, (-) 141,6 milhões de contos.

Assim, os Resultados Líquidos ficaram aquém do demonstrado no período antecedente, passando de 177,1 milhões de contos para 35,5 milhões de contos, pois, apesar da duplicação dos Resultados Correntes do Exercício (de 54,6 milhões de contos para 110,8 milhões de contos), esta foi totalmente absorvida pela diminuição dos "Resultados do Exercício Anterior", que, apresentando um saldo positivo em 1996, de 118,0 milhões de contos, evoluíram para uma situação negativa no exercício ora em apreço, ou seja (-) 79,8 milhões de contos.

Recorde-se que a rubrica "Resultados do Exercício Anterior", estava, em 1996, sobrevalorizada pelo valor da anulação do empréstimo de 118,0 milhões de contos, contraído junto da DGT em 1994.

13.4.3 – Disponibilidades

O quadro que segue apresenta a distribuição e evolução das disponibilidades financeiras nos anos de 1996 e 1997:

EVOLUÇÃO DAS DISPONIBILIDADES FINANCEIRAS

(em milhares de contos)

Rubricas	1996	1997	1996/97	
			V. absoluto	%
Caixa	415,0	440,1	25,1	6,0
Depósitos à ordem	71.635,4	48.300,0	(23.335,4)	(32,6)
Depósitos a prazo	45.625,9	97.097,9	51.472,0	112,8
Títulos negociáveis	83.489,7	65.156,0	(18.333,7)	(22,0)
Outras aplicações de tesouraria	0,0	5.000,0	5.000,0	100,0
Contribuições e adicionais	1.014,0	764,7	(249,3)	(24,6)
Totais	**202.180,0**	**216.758,7**	**14.578,7**	**7,2**

Fonte: CSS/96 e CSS/97

Verificou-se uma certa estabilização das disponibilidades totais do sistema, em contraste com o período imediatamente antecedente, no qual tinham registado um acréscimo superior a 110 milhões de contos.

De qualquer modo aumentaram cerca de 14,6 milhões de contos, ou seja, 7,2 %, apesar da transferência extraordinária de 100 milhões de contos efectuada em benefício do FEFSS.

A instituição detentora da maior parte das disponibilidades continua a ser o IGFSS, que atingiu em 1997 cerca de 90,7% (87,4% em 1996). O gráfico que segue apresenta com clareza este padrão de distribuição:

Erro! Ligação inválida.

No entanto, quanto ao saldo de "Caixa" a distribuição diverge do conjunto e das restantes rubricas, na medida em que a Direcção Regional de Segurança Social da Região Autónoma dos Açores apresentava um valor superior a 350.000 contos, facto que motivou um pedido de explicações.

Assim, de acordo com o Centro de Gestão Financeira da Segurança Social da referida Direcção Regional "o elevado valor do saldo em causa é motivado pela existência de saldos de tesouraria – Fundos de Maneio em cada um dos serviços desconcentrados dos Centros de Prestações Pecuniárias. A este valor acrescem os valores em caixa nas mesmas tesourarias derivados dos pagamentos de contribuições efectuados no último dia útil do ano". Ainda de acordo com o mesmo documento, nos Açores existem três Centros de Prestações Pecuniárias aos quais se encontra atribuído um fundo de maneio permanente.

A informação em questão refere, no entanto, que os valores em causa na sua esmagadora maioria pertencem ao Instituto de Gestão de Regimes da Segurança Social (351.960.854$60), em contraposição aos valores detidos pelo Centro de Gestão Financeira (22.749$20). O primeiro valor está por sua vez concentrado no Centro de Prestações Pecuniárias de Ponta Delgada, por valores próximos dos mesmos 350.000 contos, pelo que a resposta em questão não se afigura elucidativa.

13.4.4 – Créditos a curto prazo

Conforme referido no ponto 13.4.1.1, esta rubrica representa uma proporção substancial do Activo (líquido) do sistema (64,8 %), com especial realce para o conjunto de rubricas que dizem respeito a dívidas de contribuintes, que, no Balanço de 1997, atingem o valor (líquido de provisões) de cerca de 389,8 milhões de contos, ou seja, 56,4 % do Activo (líquido).

De 1996 para 1997 os créditos a curto prazo apenas aumentaram cerca de 3,5 milhões de contos, o que poderá indiciar algum resultado no esforço de recuperação das dívidas ao sistema.
Mas, o referido incremento aconteceu paralelamente à perda de posição relativa quando em cotejo com o Activo Bruto total, conforme quadro que segue:

(em milhares de contos)

Anos	Créditos de curto prazo/ /Total do activo bruto	%
1997	467.907,5 / 741.058,4	63,1
1996	464.364,4 / 717.011,2	64,8

Como se constata, verificou-se uma ligeira perda de posição, a qual apresenta valores semelhantes aos apurados em termos de Activo líquido de amortizações e provisões, dado o reduzido valor destas rubricas.

Destrinçando, quanto aos valores anteriores, os créditos respeitantes a dívidas de contribuintes e devedores de outra natureza, apresenta-se a seguinte situação e evolução:

(em milhares de contos)

Dívidas	1996	1997	Variação 1996/97
Contribuintes	395.322,2	389.758,2	(1,4)
Devedores	69.042,2	78.149,3	13,2
Totais	**464.364,4**	**467.907,5**	**0,8**

Os valores apurados confirmam a importância das contribuições em dívida, mas evidenciam, igualmente, quanto aos restantes devedores, um montante relativamente importante, o qual sofreu, de 1996 para 1997, um incremento substancial, ou seja, mais 13,2 %.

Para a relativa estagnação do total dos créditos detidos pelo sistema contribuiu, assim, a diminuição absoluta e relativa da dívida de contribuintes, em relação à qual convém determinar a respectiva sustentação e perspectivas futuras, tema que se desenvolverá, como vem sendo norma a nível de Parecer, em capítulo autónomo.

Subsiste o problema, que vem sendo apontado em Pareceres anteriores, das demonstrações financeiras englobadas nas CSS não reflectirem qualquer estimativa sobre o grau de cobrabilidade dos créditos a curto prazo, por via de um adequado provisionamento, o que afecta, de forma expressiva, a transparência e clareza das contas finais, podendo contribuir para a eventual realização de análises desvirtuadoras.

13.4.5 – Créditos a médio e longo prazos

As rubricas incluídas neste conjunto têm uma expressão reduzida no conjunto do Activo, tendo o IGFSS como principal titular, ou seja, "Empréstimos ao abrigo da Lei n.º 2092" e "Outros empréstimos concedidos", como se pode avaliar pelo quadro que segue:

(em milhares de contos)

Rubricas	1996	1997
Empréstimos ao abrigo da Lei nº 2092	36,4	17,5
Outros empréstimos concedidos	128,2	168,1
TOTAIS	**164,6**	**185,6**

Fonte: CSS/96, CSS/97

13.4.6 – Imobilizações financeiras

Esta rubrica tem igualmente uma expressão reduzida desde a criação do FEFSS, facto que afastou do IGFSS a gestão das aplicações financeiras de médio e longo prazos do sistema. Acresce que, ao retirar os valores patrimoniais relativos às caixas não articuladas, a CSS deixou de contar com os títulos detidos pela Caixa dos Advogados e Solicitadores, que, em 1996, ascendiam a cerca de 6,1 milhões de contos.

Os valores remanescentes e respectiva evolução de 1996 para 1997, sintetizam-se no quadro que segue:

Erro! Ligação inválida.

No que respeita à rubrica **"Obrigações e outros títulos"**, a sua quase totalidade era, no final do exercício de 1997, detida pelo IGFSS (1.608,5 milhares de contos) ou gerida por este, embora titulada pelo Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Banca dos Casinos (1.094,8).

13.4.7 – Outras Imobilizações

De acordo com o Balanço de 1997, as restantes rubricas do activo imobilizado apresentavam os saldos constantes do quadro que segue:

Erro! Ligação inválida.

Os elementos patrimoniais mais significativos dizem respeito ao valor contabilístico do património imobiliário da segurança social, que corresponde ao conjunto das rubricas "Terrenos e Recursos

Naturais" e "Edifícios e Outras Construções", com o valor bruto de cerca de 23,2 milhões de contos (abstraindo, no entanto, do valor que lhes corresponde na rubrica "Obras em Curso").

Segue-se os equipamentos administrativos (22,2 milhares de contos), com a diferença que a obsolescência conferida pela passagem do tempo joga de forma diversa num caso e noutro, conduzindo a que o património imobiliário se encontre seguramente subavaliado em termos contabilísticos, presumindo-se que uma reavaliação destes activos poderia contribuir para uma imagem mais verdadeira e apropriada do activo, do que a fornecida pelo Balanço da Segurança Social.

O quadro seguinte apresenta as mesmas rubricas contabilísticas (líquidas de amortizações e reintegrações), em termos de evolução de 1996 para 1997:

(em milhares de contos)

RUBRICAS	1996	1997	1996/97	
			V.Absoluto	%
Imobilizações corpóreas	26.558,8	28.494,4	1.935,6	6,8
Terrenos e recursos naturais	846,7	846,8	0,1	0,0
Edifícios e outras construções	19.888,7	20.776,7	888,0	4,3
Material de transporte	285,1	425,4	140,3	33,0
Equipamento adm. soc. mob. div.	5.435,8	6.318,8	883,0	14,0
Outras imobilizações corpóreas	102,5	126,7	24,2	19,1
Imobilizações incorpóreas	3,7	0,0	(3,7)	(100,0)
Imobilizações em curso	4.142,3	4.897,7	755,4	15,4
Obras em curso	4.065,3	4.812,3	747,0	15,5
Imobilizações, c/adiantamentos	77,0	85,4	8,4	9,8
Custos antecipados	1.022,2	1.160,0	137,8	11,9
Despesas antecipadas	1,9	2,0	0,1	5,0
Custos plurienais	1020,3	1.158,0	137,7	11,9
TOTAIS	**31.727,0**	**34.552,1**	**2.825,1**	**8,2**

Fonte: CSS/96, CSS/97

Registou-se um acréscimo deste conjunto de rubricas de cerca de 8,2 %, superior ao verificado no período transacto (3,9 %), repartido, em valores absolutos, maioritariamente por três rubricas: "Edifícios e outras construções", "Equipamento administrativo" e "Obras em curso".

No que respeita ao primeiro caso, que constitui a parcela essencial do património imobiliário, merece destaque, aliás na sequência do referido no Parecer de 1996 e apesar da alienação de bens imobiliários que tem vindo a ser efectuada ao longo dos anos e cujo produto líquido reverte a favor do FEFSS, continuar a registar-se aumentos no valor contabilístico dos imóveis titulados pelo sistema. Assim, de 1996 para 1997, a rubrica "Edifícios e outras construções" registou um incremento de cerca de 4,3 %, ao passar de 19,9 para 20,8 milhões de contos.

13.4.8 – Reservas

Conforme atrás referido no ponto 13.4.1.3, as reservas, a exemplo de exercícios anteriores, mas a ritmo relativamente superior, viram incrementado o seu valor contabilístico, o qual foi, de 1996 para 1997, de cerca de 44,3 %, passando de 393,4 milhões de contos para 567,9 milhões de contos.

Esta evolução é quase exclusivamente devida à evolução da “Reserva Geral do Sistema”, a qual cresceu, no mesmo período, a uma taxa ligeiramente superior, ou seja, cerca de 51,1 %, atingindo em 1997 o valor de 512,8 milhões de contos.

Nota-se um ligeiro crescimento do saldo das “Reservas especiais”, 3,8 %, e a estagnação das “Reservas para extinção de empréstimos” e “Reservas matemáticas”, cuja expressão neste conjunto é manifestamente minoritária. Por outro lado, a CSS/97 omite a rubrica “Reserva de reavaliação de imobilizações”, na medida em que diz exclusivamente respeito às Caixas não articuladas.

13.4.8.1 – Reserva Geral do Sistema

Conforme define o PCISS, a rubrica "5.01- Reserva Geral do Sistema" (RGS) "representa a situação líquida resultante da actividade do sector, excluindo as reservas afectas a determinados fins e os resultados transitados e do exercício".

Esta reserva, como atrás foi referido, registou, de 1996 para 1997, um incremento notável, o qual, para uma melhor análise, obriga à desagregação desta rubrica de acordo com as situações que conduzem, por regra, à sua movimentação.

De acordo com as operações de consolidação efectuadas pelo IGFSS, essa desagregação pode ser efectuada como segue:

a) Somatório dos saldos da rubrica "Reserva Geral do Sistema", apresentados nas contas individuais das ISS, com integração do resultado líquido do exercício transacto, que representa assim a agregação dos "capitais" das instituições do sistema;

b) Saldo consolidado da rubrica do Passivo "IGF-C/Contribuições e Adicionais", o qual reflecte, de acordo com as regras do PCISS, o valor contabilístico dos saldos da dívida de contribuintes;

c) Saldo consolidado da rubrica "Transferências - Dotação orçamental - Sector da Segurança Social para financiamento de despesas de capital - PIDDAC", de modo a fazer repercutir no "capital" o valor dos investimentos efectuados no exercício;

d) Saldo consolidado de outras "regularizações de consolidação".

O quadro seguinte procura expressar a evolução, entre 1996 e 1997, das vertentes apontadas:

(em milhares de contos)

Componentes da RGS	1996	1997	Variação	
			Absoluta	%
RGS - ISS	(48.373,7)	129.769,7	178.143,4	368,3
IGF-C/Contribuições e Adicionais	398.220,7	394.780,9	(3.439,8)	(0,9)
PIDDAC	49,9	(670,7)	(720,6)	(1.444,1)
Outras Regularizações	(10.137,3)	(11.030,8)	(893,5)	(8,8)
Totais	**339.759,6**	**512.849,1**	**173.089,5**	**50,9**

Fonte: Relatórios sobre a CSS (1995 a 1997)

Continua a verificar-se que o saldo da rubrica "IGF-C/Contribuições e Adicionais", que espelha o peso no "capital" do sistema da situação das dívidas de contribuintes, é a principal componente desta reserva, pois apesar da sua relativa estagnação, ainda representa um montante próximo dos 400 milhões de contos, cujo valor "real" depende do grau de incobrabilidade da dívida que lhe está subjacente.
A agregação dos saldos apresentados pela RGS nos balanços das instituições que compõem o universo do sistema de Segurança Social, cujo valor contabilístico se tem vindo a apresentar negativo desde 1993, inverteu essa tendência em 1997, ao acusar quase 130 milhões de contos contra (-) 48 milhões no final de 1996. Este facto explica-se pelos saldos positivos apresentados nos últimos anos, traduzindo-se, neste exercício, pela transferência, já atras referida, dos saldos da rubrica "Resultados transitados" para a rubrica ora em questão.

13.4.8.2 – Reservas especiais

Estas reservas ou fundos derivam, de um modo geral, de situações herdadas do antigo sistema, constituído por Caixas de Previdência, as quais têm vindo a ser mantidas e enquadradas pela Lei de Bases da Segurança Social, sendo geridas em boa parte pelo IGFSS, em grande medida na proporção da progressiva integração dessas instituições.

Este tema tem merecido em anteriores Pareceres um relativo desenvolvimento, que não se justifica manter, na medida em que a respectiva situação tem permanecido praticamente inalterável ao longo dos anos, sendo apenas de referir, também aqui, quanto ao exercício de 1997, o efeito da omissão das caixas não articuladas.

Como digno de nota deve reiterar-se a constatação de que esta rubrica continua a abranger, no entanto, situações que não se enquadram na referida tipificação, como é o caso da denominada Reserva para Prevenção e Reabilitação de Deficientes, o Fundo de Garantia e Actualização de Pensões e os fluxos financeiros ligados à Caixa de Previdência dos Ferroviários[1]. Por outro lado, engloba casos que não se deveriam qualificar como reservas, quer pela sua própria natureza, quer pelo facto de constituírem até fontes de responsabilidades reais e potenciais para o sistema.

[1] Passam por aqui as transferências do OE para cobertura das despesas e as próprias despesas associadas a esta situação especial.

Verifica-se, de modo geral, que os saldos das reservas correspondem ao valor atribuído pelo IGFSS às diversas sub-rubricas de "Aplicação de Resultados"[1], pois o saldo entre as receitas e despesas é imputado à Situação Líquida, na sua componente "Reservas Especiais", no próprio ano em que se produz, o que equivale tecnicamente a uma antecipação da "distribuição" desses resultados.

Como caso particular quanto a esta situação, há que referir o saldo da Reserva para Prevenção e Reabilitação de Deficientes, que, conforme legislação em vigor, beneficia dos montantes recebidos das apostas mútuas, que têm vindo a ser aplicados pelo IGFSS, sob a forma de subsídios eventuais a estabelecimentos e instituições que prossigam acções no domínio da prevenção e reabilitação de deficientes. O IGFSS contabiliza as verbas não utilizadas como se de uma reserva especial se tratasse, constituindo assim um saldo, o qual não pode, dada a sua natureza, originar qualquer aplicação de resultados.

13.5 –Dívidas à Segurança Social

Como atrás foi referido (pontos 13.4.1.1 e 13.4.3), a parcela mais significativa do Activo do sistema são os "créditos a curto prazo", com predomínio para os créditos sobre contribuintes, mas também abrangendo outras situações que, embora de menor extensão, assumem uma relevância financeira que não pode deixar de merecer atenção.

Por outro lado, há que referir que o sistema se considera credor do Estado por força do incumprimento da Lei de Bases da Segurança Social, facto que tem sido sistematicamente focado em anteriores Pareceres.

Em conformidade, a exposição que segue, detendo-se mais e em maior profundidade sobre a dívida resultante de contribuições, contempla as seguintes áreas:

- Dívida do Estado;
- Dívida relativa a contribuições;
- Outras situações.

13.5.1 – Dívida do Estado

Sobre este assunto existem diversas correntes de opinião, que vão desde a discordância sobre a existência da própria dívida, até às que, assumindo-a, divergem quanto ao momento em que se inicia a responsabilidade do Estado no financiamento dos regimes não contributivos e equiparados e acção social, isto é, a partir da publicação do Decreto-Lei n.º 461/75[2], de 25 de Agosto, ou somente a partir da entrada em vigor da LBSS (Lei 28/84, de 14 de Agosto), com acréscimo dos encargos resultantes do Decreto-Lei n.º 401/86[3], de 2 de Dezembro [4].

---

1 Veja-se, na CSS/97, "Demonstração de Resultados Líquidos".

2 Alegadamente, este diploma implicou para o OE, nomeadamente, a cobertura dos encargos com pensões dos trabalhadores rurais e financiamento do défice do regime especial dos trabalhadores agrícolas.

3 Encargos relativos ao RESSAA.

4 Para mais desenvolvimentos, veja-se *Livro Branco da Segurança Social*, Dezembro de 1997, pág. 245 e segs..

A postura do Tribunal, que se pode considerar uma variante desta última tese (veja-se, designadamente, os Pareceres relativos a 1993 e 1994), tem vindo a manter-se uniforme ao longo de vários Pareceres, pelo que a dívida acumulada do Estado, correspondente ao período entre 1987 (ano seguinte ao da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 401/86) e 1994 ascenderia a 721,6 milhões de contos, em valores nominais [1]. Responsáveis institucionais, nomeadamente através do Acordo de Concertação Estratégica 1996/1999, subscrito pelo XIII Governo Constitucional e parceiros sociais, aderiram também à tese da existência da dívida ao estabelecerem "a compensação gradual pelo Orçamento do Estado dos anos de incumprimento da Lei de Bases em relação ao financiamento do sistema, sem prejuízo dos objectivos de equilíbrio orçamental".

Ora, se, por um lado, a política de contra ciclo seguida no passado pelo poder político, quanto ao relacionamento entre o OE e o OSS, explica em boa parte este problema, por outro lado, ao aferir as respectivas consequências, que se traduzem na situação actual e principalmente nas perspectivas futuras quanto às compensações em causa, é óbvio que estas têm como limite a capacidade financeira do Estado, constrangimento que já não se aplica ao financiamento normal do sistema, mesmo que em sentido restrito, isto é, com aplicação aos regimes que, pela sua lógica de financiamento, requerem o financiamento do Estado.

13.5.2 – Dívida relativa a contribuições

Como se referiu em 13.4.4, as contribuições em dívida relevadas em termos contabilísticos como saldos integrantes do Activo no Balanço de 1997 remontavam a cerca de 390 milhões de contos.

Como complemento indispensável, não pode deixar de referir-se que, do lado do Passivo, os contribuintes credores continuavam a ter uma expressão significativa, apesar de, conforme citado em 13.4.2.2, se ter registado uma quebra no respectivo saldo (de 20,6 para 16,6 milhões de contos) entre 1996 e 1997.

A dívida à segurança social encontra-se relevada na CSS, em termos brutos, pelo seu valor histórico, com excepção das dívidas em acordo, cujos valores são consolidados do capital e juros de mora debitados.

A importância que tem sido dedicada a este assunto, quer a nível de opinião pública, quer por parte de responsáveis a vários níveis, tem sido justificada, não só, pela sua expressão financeira como por uma certa imagem de degradação progressiva da situação no terreno.

Consequentemente, tem merecido igualmente a atenção das instituições de fiscalização e controlo de nível superior do Estado, tanto de carácter interno, como seja a Inspecção Geral de Finanças, como externo, por parte do Tribunal de Contas, neste último caso, não só em sede de Pareceres, como em recente auditoria específica.

Para além da questão essencial da cobrabilidade da dívida contabilística, existe ainda o problema da "dívida potencial", ou seja, a que presumivelmente resulta de fugas e omissões praticadas pelos agentes económicos, nomeadamente empresas e contribuintes em geral, que pode de certo modo

[1] Tribunal de Contas, *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1994*, Vol. II, pág. 523.
A Comissão do Livro Branco da Segurança Social, usando o deflactor implícito no PIB, estima, no entanto, essa dívida em cerca de 1900 milhões de contos – ob. cit., pág. 246.

avaliar-se ao correlacionar a evolução dos índices macro-económicos do País com a evolução das contribuições declaradas e cobradas.

Esta última "dívida" não é objecto de qualquer comentário neste Parecer, dado que a presente análise assenta essencialmente nos valores expressos pelas demonstrações financeiras das CSS, complementadas por dados e informações recolhidas principalmente junto dos serviços especializados do IGFSS.

Assim, após breve referência à auditoria do Tribunal de Contas recentemente concluída na área do controlo da dívida, o Parecer nesta parte fará, em primeiro lugar, uma análise da evolução dos saldos contabilísticos das dívidas relativas a contribuições no quinquénio 1993-1997. Passa-se, em seguida, à descrição do universo dos contribuintes e beneficiários, situando aí os contribuintes devedores. Opera-se, depois, a desagregação dos valores em dívida e dos movimentos de contribuições declaradas e cobradas, segundo determinados critérios, para, a terminar, tentar-se apurar a eficácia das principais medidas adoptadas no combate à dívida, aferida em termos de receita obtida em 1997.

13.5.2.1 – Auditoria do Tribunal de Contas

A área dos "Sistemas de Controlo e Cobrança das Contribuições para a Segurança Social" foi objecto de uma recente auditoria do Tribunal de Contas, que conduziu ao Relatório n.º 28/98, de Outubro de 1998, que, naturalmente, se direccionou para a situação existente no ano anterior, objecto deste Parecer, razão por que se retomam aqui os aspectos fundamentais do diagnóstico efectuado.

Assim, em primeiro lugar, numa abordagem genérica, reconhecia-se aí um esforço legislativo apreciável mas que não estava a ser posto em prática por duas ordens de razões:

- Multiplicidade, dispersão e falta de coesão dos diplomas em causa, bem como dificuldade em fixar o respectivo sentido, dada a superveniência de novas medidas sem a revogação de outras anteriores e que o deveriam ter sido;
- Escassez e indisponibilidade de meios humanos nos serviços, para pôr em prática as medidas adoptadas.

Mais concretamente, merecem realce os seguintes pontos, em termos de diagnóstico da situação:

- Havia uma implantação incipiente dos serviços de auditoria interna, previstos no Decreto-Lei n.º 260/93, de 23 de Julho;
- Verificaram-se significativos estrangulamentos a nível dos recursos humanos disponíveis, não só intrinsecamente, como quanto ao respectivo enquadramento organizacional, que tem revelado dificuldades de adaptação à evolução do sistema, não só em termos quantitativos (maior número de beneficiários, utentes e contribuintes), como em termos qualitativos (maior diversidade e complexidade das tarefas a desempenhar, como consequência do aparecimento de novas prestações sociais, como pelas alterações das regras de jogo quanto às prevalecentes);
- O tratamento informático, que tem subjacente um elevado volume de informação, não foi concebido de uma forma integrada, constituindo um importante factor de desarticulação do sistema;

- De um modo geral, o sistema é pesado, envolvendo inúmeros circuitos burocráticos e grande volume de documentação e informação, acrescendo que os impressos utilizados nem sempre obedecem aos modelos normalizados e são muitas vezes incorrectamente preenchidos;
- A intervenção das instituições de crédito no processo de recepção das folhas de remunerações e recebimento de contribuições nem sempre é executada correctamente, contribuindo para aumentar a ineficiência do sistema;
- As contas-correntes não estão actualizadas, são de difícil consulta e não são analisadas sistematicamente, apresentando, por outro lado, deficiências como sejam a não inserção dos seguintes elementos que seriam de grande utilidade em termos de gestão e controlo:
  - Situação do contribuinte (ex.: sem actividade, falido, em PERE);
  - Antiguidade dos saldos;
  - Juros vencidos e vincendos;
  - Emissões de declarações de situação contributiva;
  - Participação às execuções fiscais e evolução dos respectivos processos;
- Aos "outputs" informáticos sobre as dívidas não é, normalmente, reconhecida fiabilidade, obrigando, por regra, a confirmação manual;
- Os contribuintes devedores não são oportunamente confrontados com a sua situação, conferindo-lhes um clima de permissividade e impunidade;
- Quanto à medida aparentemente mais estruturante que foi posta em prática, ou seja, o Plano Mateus (Decreto-Lei n.º 124/96), verificou-se que, a despeito de uma elevada taxa de adesão, o cumprimento do acordado, conforme os elementos disponíveis, nem sempre parece seguir a mesma tendência;
- As retenções efectuadas ao abrigo do art.º 17.º do Decreto-Lei n.º 103/90, de 9 de Maio, não entram no sistema com a celeridade desejada;
- Os instrumentos legais disponíveis como dissuasores de comportamentos faltosos não têm funcionado eficazmente e a actuação da Administração Fiscal, em termos de cobrança coerciva, tem sido insuficiente e demorada.

Tais constatações levaram à formulação de uma série de recomendações, de modo a melhorar a capacidade de cobrança do sistema.

13.5.2.2 – Evolução global dos saldos contabilísticos (1993/1997)

A evolução global das dívidas de contribuintes à Segurança Social no quinquénio 1993-1997, de acordo com as Contas da Segurança Social, é a seguinte:

(em milhares de contos)

	CONTRIBUINTES	1993	1994	1995	1996 (1)	1997(1)
(1)	Contribuintes- Sector Púb. Administrativo	4.721,3	2.856,8	2.548,0	2.258,9	2.461,4
(2)	Contribuintes – Outros	300.895,6	354.143,7	315.284,4	357.767,4	251.327,7
(3)	Contribuintes c/acordo	36.224,0	34.995,7	41.186,2	34.596,1	165.491,3
	C/ acordo - DL n.º 20-D/86	4.608,7	3.387,8	2.685,0	2.040,1	584,5
	C/ acordo - DL n.º 52/88	27.345,2	19.880,5	15.124,3	11.360,8	8.482,5
	C/ acordo - DL n.º 179/90	271,2	240,1	135,1	38,8	31,1
	C/ acordo - DL n.º 411/91	399,9	10.514,6	20.733,4	16.613,2	17.967,6
	C/ acordo - DL n.º 225/94		972,7	2.508,4	2.245,8	1.713,3
	C/ acordo - DL n.º 124/96				297,4	106.712,3
(4)	Contribuintes c/ letras e outros títulos	1.731,7	1.207,3	919,1	699,8	477,8
	TOTAL (1+2+3+4)	343.572,6	393.203,5	359.937,7	397.309,3	389.758,2
(5)	Contribuintes credores	15.365,7	15.888,6	21.461,5	20.616,9	16.554,1
	TOTAL (1+2+3+4-5)	328.206,9	377.314,9	338.476,2	374.705,3	373.194,1
	Variação	23,0 %	14,96%	(10,29)%	10,7%	(0,09)%

(1) Com exclusão das Caixas não articuladas.
Fonte: Contas da Segurança Social

A evolução da dívida no quinquénio permite observar que os créditos variaram numa faixa entre os 344 e os 397 milhões de contos, com o mínimo em 1993 e o máximo em 1996. Note-se que não se entrou em linha de conta com o efeito da não inclusão das Caixas não articuladas a partir de 1996, dada a reduzida expressão destas instituições.

A redução verificada de 1994 para 1995 resulta essencialmente do efeito da cessão de créditos à Direcção-Geral do Tesouro no valor de 180 milhões de contos, e não de um abaixamento sustentado pela maior eficácia do aparelho de cobrança.

Por outro lado, os saldos credores de contribuintes (abrangendo o SPA) oscilaram entre os 15,4 milhões de contos em 1993 e os 21,5 milhões de contos em 1995, apresentando uma tendência para descida a partir deste último ano. A existência destes saldos, a qual resulta na sua maior parte da entrada de contribuições nos cofres do sistema, mas cujos contribuintes não são correctamente identificados, tem vindo a ser questionada em sucessivos Pareceres do Tribunal de Contas. Espera-se que, finalmente, a tendência detectada corresponda a um melhor funcionamento do sistema de controlo relativamente ao esquema administrativo inerente à cobrança de contribuições.

Complementando o quadro anterior, exclusivamente quanto aos valores activos e sem abranger os créditos sobre o SPA, segue-se a respectiva síntese, da qual resultou a seguinte imagem gráfica:

Erro! Ligação inválida.
O quadro síntese e o gráfico anterior, ao apresentar duas versões para o ano de 1995, evidenciam mais claramente o referido efeito da cessão de créditos sobre o montante da dívida titulada pelo sistema.

Quanto ao ano de 1997, apesar da estabilização do total da dívida quando em cotejo com o exercício de 1996, apresenta como facto preponderante o acréscimo de saldo na rubrica "Contribuintes com acordo – Decreto-Lei n.º 124/96" numa proporção superior a 100 milhões de contos, em detrimento da rubrica mais significativa deste conjunto, ou seja, "Contribuintes – Outros".

Este facto é reflexo directo do denominado "Plano Mateus", ou seja, o Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, cujos efeitos se fizeram sentir de forma acentuada no exercício ora em causa.

13.5.2.3 – Peso dos contribuintes devedores no universo dos contribuintes

Qualquer análise a empreender sobre o sistema da segurança social tem de atender a duas realidades em termos de universos que lhe estão subjacentes, os beneficiários e os utentes, por um lado, e os contribuintes, por outro, que se podem justapor, como é o caso dos trabalhadores independentes.

Estes últimos, considerando os que efectuaram entregas de contribuições em, pelo menos, um mês no ano, passaram de 574.670 em 1996 para 658.529 em 1997, representando, em termos de contribuições, respectivamente, 94,9 e 108,9 milhões de contos. Apesar do esforço desenvolvido no recrutamento destes trabalhadores para o sistema, verifica-se que a receita que lhes é atribuída continua a estar muito aquém, em termos médios, dos trabalhadores por conta de outrém (com exclusão do regime das empregadas domésticas).

O quadro seguinte espelha, no final de 1997, os efectivos globais e regionais dos trabalhadores por conta de outrém:

Erro! Ligação inválida.

O peso dos trabalhadores por conta de outrém englobados no sistema, cujos 3,2 milhões constituem uma parcela significativa da população portuguesa, mesmo sem considerar os dependentes, em maior ou menor número, que lhes estão afectos, é elucidativo sobre o impacte e repercussões que o sistema tem nesta população.

Confirma-se, por outro lado, a conhecida concentração da população activa e da população em geral na faixa litoral acima do Tejo, polarizada em torno de Lisboa e Porto e outros centros de menor dimensão.

Sendo esta abordagem orientada para a receita, é o peso dos contribuintes que interessa avaliar e, no seio destes, aqueles que representam o sustentáculo essencial da viabilidade do sistema, ou sejam, as empresas e outras entidades empregadoras, que fornecem o enquadramento aos trabalhadores por conta de outrém.

O número de contribuintes, com pelo menos um mês de contribuições em 1997, segundo o IGFSS, era de 530.233 unidades.

Excluindo o serviço doméstico, o qual, devido ao sistema implantado, é obtido por estimativa, os contribuintes, com exclusão deste serviço, teriam atingido 354.816.

De acordo com a mesma fonte, do total dos contribuintes, 530.233, cerca de 37,8 %, ou seja, 200.413, eram considerados contribuintes devedores.

No último quinquénio, a evolução destes contribuintes, teria sido a seguinte:

ANOS	N.º DEVEDORES
1993	160.295
1994	182.029
1995	193.195
1996	198.608
1997	200.413

Fonte: Estatísticas da Segurança Social

No período considerado, de acordo com os dados disponíveis, verifica-se uma subida constante, mas com tendência para abrandamento.

13.5.2.4 – Valores em dívida e movimentos de contribuições declaradas e cobradas

Os movimentos contabilísticos relativos às diversas rubricas de contribuintes apresentam alguma diversidade que merece aprofundamento, apesar de, do lado do débito, predominarem os valores relativos a contribuições declaradas e, do lado do crédito, as contribuições efectivamente cobradas.

Mas também são relevados outros movimentos, como sejam, a débito, os juros relativos a contribuições em mora, ou, a crédito, os juros perdoados e as anulações de dívidas por falência dos devedores ou como resultado de medidas administrativas tendo como objectivo a "limpeza" de saldos considerados como relativamente irrelevantes.

Sob o ângulo dos créditos, tem interesse destrinçar entre as cobranças relativas a contribuições declaradas no próprio ano e os recebimentos relativos a contribuições de anos anteriores, sendo precisamente sob este ponto de vista que prossegue a análise.

13.5.2.4.1 – Contribuições cobradas em cada ano e relativas ao próprio ano

Um importante indicador sobre a evolução da dívida relativa a contribuições e, de modo mais abrangente, sobre o desempenho do sistema no que diz respeito à respectiva cobrança é o valor das **contribuições declaradas** em cada ano, quando cotejadas com as **contribuições cobradas no mesmo ano.** É esse o objectivo do quadro seguinte:

CONTRIBUIÇÕES DECLARADAS E COBRADAS

NO MESMO ANO

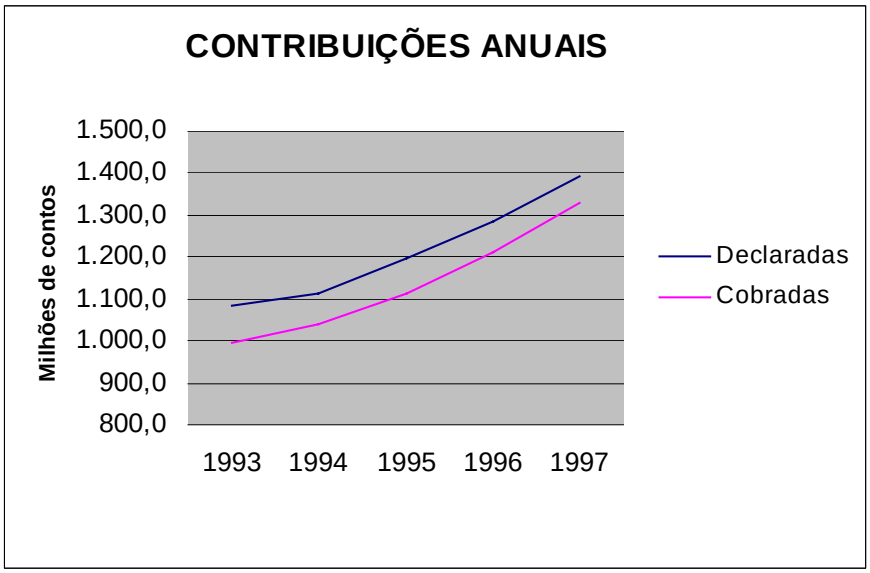
(em milhões de contos)

Anos (1)	Declaradas (2)	Cobradas (3)	Por cobrar (4)=(2)-(3)	Rácio de cobrança (5)=(3)/(2)
1993	1.086,1	994,1	92,0	91,5%
1994	1.114,8	1.040,3	74,5	93,3%
Δ1993/94	2,6%	4,6%	(19,0%)	
1995	1.197,4	1.112,3	85,1	92,9%
Δ1994/95	7,4%	6,9%	14,2%	
1996	1.284,5	1.210,5	74,0	94,2%

Δ1995/96	7,3%	8,8%	(13,0%)	
1997	1.392,9	1.326,9	66,0	95,3%
Δ1996/97	8,4%	9,6%	(10,8%)	

Fonte: Relatórios analíticos sobre as CSS.

O crescimento do **rácio de cobrança**, que passou de 91,5 % em 1993 para 95,3 % em 1997, demonstra uma melhoria do desempenho do sistema, apesar de uma ligeira desaceleração registada entre 1994 e 1995. Esta tendência é corroborada pelo gráfico seguinte, ao constatar-se a aproximação entre as curvas representativas das contribuições declaradas e cobradas:



13.5.2.4.2 – Cobranças relativas a anos anteriores e cobranças diferidas

Em contraponto às contribuições declaradas imputáveis a um determinado ano e cobradas dentro do mesmo período anual, apresentam-se duas situações:

- Cobranças efectuadas no ano mas que respeitam a contribuições de exercícios anteriores;
- Contribuições que transitam por cobrar para o exercício seguinte.

Note-se que, no segundo caso, as contribuições cujo pagamento fica em falta podem ser do próprio ano ou vir de períodos anteriores. Deve referir-se, ainda, que as situações apontadas comportam, em parte, circunstâncias perfeitamente normais, isto é, as que dizem respeito às contribuições relativas a Dezembro de um ano a pagar em Janeiro do ano seguinte.

Tendo em atenção o exposto, apresenta-se o seguinte quadro, que explicita as duas situações em causa no período compreendido entre 1993 e 1997:

CONTRIBUIÇÕES POR COBRAR NO PRÓPRIO ANO E COBRADAS DE ANOS ANTERIORES

(em milhões de contos)

Anos	Cobradas de anos anteriores (1)	Por cobrar no ano (2)	Diferença (3)=(2)-(1)
1993	20,3	92,0	71,7
1994	20,9	74,5	53,6
1993/94	3,0%	(19,0)%	
1995	113,0	85,1	-27,9
1994/95	440,7%	14,2%	
1996	25,0	74,0	49,0
1995/96	(77,9)%	(13,0)%	
1997	43,7	66,0	22,3
1996/97	74,8%	(10,6)%	

Fonte: Relatórios analíticos sobre as CSS.

Pode observar-se o seguinte:

- As cobranças de anos anteriores variaram entre os 20 e 25 milhões de contos em cada ano, com excepção dos exercícios de 1995 e 1997, devido, respectivamente, ao efeito da cessão de créditos e do Plano Mateus;
- Transitaram por cobrar em cada ano entre 66 e 92 milhões de contos, sendo o primeiro valor relativo a 1997 e o valor mais elevado o de 1993, denotando-se uma certa tendência para o decrescimento;
- Como indicador, calculou-se ainda a diferença entre as duas séries anteriores, registando-se valores entre os 50 e 70 milhões, excluindo 1995 e 1997, afectados, como foi referido, pela cessão de créditos e Plano Mateus;
- Pode inferir-se que **a dívida de contribuintes cresceu anualmente, pelo menos, entre 20 milhões e 70 milhões de contos** no período em causa, exceptuando-se 1995, dado o efeito da cessão de créditos.

13.5.2.4.3 – A dívida por escalões de valores em débito

Como atrás foi referido (13.5.2.3), de acordo com o IGFSS, no ano em referência, o total de contribuintes devedores atingia 200.413, dos quais 104.609, ou seja 52,2 %, registavam dívidas acima de 100 mil escudos.

Quanto a estes últimos a respectiva distribuição por escalões de dívida era a seguinte:

Erro! Ligação inválida.

Tomando o escalão superior, isto é, acima dos 100 000 contos de dívida, das 419 empresas acima referenciadas, 343 mantinham-se em dívida pelo menos desde 1995, representando os seguintes valores desde esse ano até 1997:

ANOS	VALORES (em milhares de contos)
1995	63.008
1996	75.266
1997	104.547

Fonte: IGFSS

Dos valores apurados pode inferir-se que:

- A 0,4 % dos contribuintes devedores se atribuía, em 1997, cerca de um quarto da dívida total;
- Por outro lado, a concentração acentuou-se entre 1996 e 1997, pois a dívida do grupo em apreço aumentou mais que proporcionalmente, quando cotejada com a evolução total da dívida;

Complementando os dados anteriores com o facto de os contribuintes visados estarem ou não abrangidos por algum acordo de regularização de dívida, pode constatar-se que este acréscimo se presume ser resultado da respectiva adesão a acordo de regularização da dívida, por via dos juros incorporados.

De qualquer modo, dada a concentração da dívida num reduzido número de contribuintes, tem toda a justificação, como, aliás, tem sido recomendado pelo Tribunal, que este grupo de devedores seja objecto de um acompanhamento permanente.

13.5.2.4.4 – Dívida de contribuintes do Sector Público Administrativo

De acordo com o Balanço, o montante relevado na rubrica "Contribuintes – Sector Público Administrativo" era, no Activo, de cerca de 2,5 milhões de contos. No quadro que segue explicita-se a evolução desta dívida no último triénio:

Anos	Activo	Passivo
1995	2.547.950	30.244
1996	2.258.881	28.087
1997	2.461.371	27.353

Verifica-se uma relativa estabilização da situação ao longo do período, isto é, com valores centrados em torno dos 2,5 milhões de contos.

Conforme referido em anteriores Pareceres, a existência de contribuintes devedores pertencentes ao sector público administrativo reflecte, em parte, a indisciplina financeira de alguns serviços públicos, nomeadamente das áreas da saúde e autarquias locais.

Continua a verificar-se, de acordo com parte das contas correntes solicitadas ao IGFSS e enviadas pelos Centros Regionais, que:

- Existe falta de conformidade dos suportes contabilísticos, na medida em que os respectivos saldos não correspondem aos saldos de balanço da Conta da Segurança Social;
- O sistema de informação é deficiente, sendo parcialmente manual e apresentando incongruências com a informação de anos anteriores;
- Há prática de deficiente classificação contabilística, como seja:
  - Inclusão em Contribuintes-SPA de contribuintes do sector empresarial, como sociedades anónimas, sociedades por quotas e bancos, evidenciando falta de rigor no enquadramento dos contribuintes no subsector do Estado que lhe corresponde;
  - Manutenção em Contribuintes-SPA de situações de serviços públicos que fizeram acordos de pagamento ao abrigo das disposições em vigor (Ex.º: Câmaras Municipais; Juntas de Freguesia e Hospitais).

Dos dados disponíveis pode constatar-se a manutenção de uma actuação de incumprimento por parte de serviços públicos, e, embora esta situação se verifique noutras áreas, destacam-se em especial as Autarquias Locais e o sector da Saúde, em relação aos quais se seleccionaram alguns casos mais significativos:

A) AUTARQUIAS LOCAIS

(em contos)

Entidades	1995	1996	1997
Câmara Municipal de Ourique	38.493	66.302	31.672
Câmara Municipal de Sines [1]	58.242	8.484	13.272
Junta de Freguesia de Sines [24]	5745	5.770	5.772
Câmara Municipal de Idanha-a-Nova	696	2.205	2.120
Câmara Municipal de Vila Viçosa	14.349	8.912	1.138
Junta de Freguesia de Parada - Viseu [24]	957	1.540	589
Junta de Freguesia de Peva - Viseu [2]	482	393	601
Junta de Freguesia de Sever - Viseu [25]	190	137	196

Fonte: IGFSS

B) SAÚDE

(em contos)

Entidades	1995	1996	1997
Hospital de Santa Luzia de Viana do Castelo	117.358	96.169	77.941
Hospital Distrital de Cascais	93.964	93.370	38.694
Hospital Concelhio de Oliveira do Hospital	4.002	4.002	4.002
Hospital Concelhio de Tábua	2.007	2.007	2.007
Hospital Centro de Saúde D. João V	1.889	1.889	1.889
Hospital Distrital da Figueira da Foz	2.444	2.181	1.619
Hospital Concelhio de Arganil	1.472	1.472	1.472
Hospital Distrital de Cantanhede	1.863	1.630	1.224
Hospital Concelhio Sousa	933	933	933
Hospital Distrital de Ponte de Lima	13.056	10.910	849
Centro de Saúde de Vila Nova de Poiares	703	703	703
Hospital Concelhio de Montemor-o-Velho	641	641	641
Hospital Centro de Saúde de Penacova	479	479	479
Hospital Concelhio de Góis	351	351	351
Hospital Conc. D. Ana Labor D' Eça	177	177	177

Fonte: IGFSS

13.5.2.5 – Efeitos das medidas de combate à dívida

Tendo como objectivo essencial uma avaliação das principais políticas adoptadas cuja finalidade seja a recuperação de saldos devedores de contribuintes, consideraram-se, na análise que se segue, os seguintes aspectos:

- Acordos de regularização;
- Cessão de créditos;
- Cobrança coerciva.

1 Requereu acordo ao abrigo de Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto

2 Despacho n.º 199/90 da SESS.

13.5.2.5.1 – Acordos de regularização

Desde a década de 80 os sucessivos governos têm vindo a publicar legislação no sentido de incentivar os contribuintes devedores a regularizarem a sua situação de dívida mediante certas condições mais favoráveis, nomeadamente perdão de juros e pagamentos em prestações.

A análise do impacte produzido pela legislação em referência, do ponto de vista físico e financeiro, merece os comentários que decorrem do quadro seguinte:

Erro! Ligação inválida.

Assim, pode inferir-se que:

- Verifica-se, paralelamente à evolução do montante em dívida, que o número de devedores estabilizou à volta dos 200 mil, a maior parte dos quais não constituiu qualquer acordo;
- Confirma-se que em 1997 se verificou um significativo acréscimo dos contribuintes devedores que celebraram acordo de pagamento com a segurança social, o que se deve às facilidades concedidas pelo D.L. n.º 124/96, de 10/08. Contudo, das entrevistas realizadas pela equipa que realizou a auditoria do TC, referida em 13.5.2.1, observou-se que também é significativo o número de aderentes que não cumprem o acordado;
- Ainda da análise do quadro pode concluir-se que a grande maioria dos contribuintes devedores não foi motivada para aderir às facilidades concedidas pelo Governo para regularizar a sua situação contributiva.

Dada a importância que representou, assim, o chamado "Plano Mateus", considera-se de desenvolver esta matéria com os elementos disponíveis relativamente a **alguns aspectos relacionados com a adesão ao Decreto-Lei n.º 124/96.**

Deve referir-se, nos termos do Despacho 52/SESS/96, de 16 de Setembro, publicado no Diário da República, II Série, de 14 de Outubro, que a responsabilidade de condução dos acordos se encontra delegada no IGFSS quanto às dívidas superiores a 50 000 contos ou, independentemente do valor, que respeitem a contribuintes que sejam devedores em mais do que uma instituição de segurança social.

Quanto ao diploma ora em causa, o quadro seguinte sintetiza, global e regionalmente, a movimentação operada (abrangendo um leque alargado de devedores, como sejam por exemplo trabalhadores independentes) quanto à situação dos processos:

Erro! Ligação inválida.

Os dados expressos permitem observar que:

- Dos 32.424 processos entrados foram deferidos 30.616, o que representa, como grau de deferimento, cerca de 94,4 %;
- Os processos deferidos ascendiam a um valor global de 182,8 milhões de contos, estando os 66,8 milhões de contos atribuídos ao IGFSS, concentrados em apenas 926 processos, o que indicia, sobretudo, dívidas superiores a 50 mil contos;

- Pode verificar-se ainda que 3,1% dos contribuintes com acordo deferido (a nível do Continente) correspondem a 36,6% do valor total dos requerimentos deferidos, pelo que podemos confirmar que a maior parte da dívida se refere a grandes devedores;
- Destaca-se o reduzido número dos acordos rescindidos, facto que parece reflectir a orientação do IGFSS (Direcção dos Serviços de Contencioso) de não enveredar pela rescisão sem, antes, esgotar todas as hipóteses de sensibilização do contribuinte não cumpridor.

Apresentam-se, a seguir, os **valores respeitantes a amortização de dívidas por diploma de acordo,** o que equivale, em termos contabilísticos, a movimentações a crédito das rubricas relativas a contribuintes, resultantes da amortização de dívida consolidada, ou seja, capital e juros englobados em acordos estabelecidos. O quadro seguinte sintetiza a evolução destas situações:

AMORTIZAÇÃO DE DÍVIDA CONSOLIDADA
POR DIPLOMA DE ACORDO

(em milhares de contos)

Anos	DL n.º 20D/86	DL n.º 52/88	DL n.º 179/90	DL n.º 411/91	DL n.º 225/94	DL n.º 124/96	Totais
1993	2.621,2	5.858,2	125,9	309,0			**8.914,3**
1994	831,5	4.025,5	146,5	536,0	100,5		**5.640,0**
1993/94	(68,3)%	(31,3)%	16,4%	73,5%	100,0%		
1995	447,2	3.216,4	66,1	1.305,6	1.746,3		**6.781,6**
1994/95	(46,2)%	(20,1)%	(54,9)%	143,6%	1637,6%		
1996	608,5	2.271,4	65,7	1.320,4	3.485,8	23,2	**7.775,0**
1995/96	36,1%	(29,4)%	(0,6)%	1,1%	99,6%	100,0%	
1997	1.384,2	1.744,4	7,7	1.812,1	220,0	7.319,3	**12.487,7**
1996/97	127,5%	(23,2)%	(88,3)%	37,2%	(93,7)%	31448,7%	
Totais 93/97	**5.892,6**	**17.115,9**	**411,9**	**5.283,1**	**5.552,6**	**7.342,5**	**41.598,6**

Fonte: Relatórios analíticos sobre as CSS.

Do quadro anterior pode inferir-se que:

- Verificou-se que a maior arrecadação relativamente a um ano isolado corresponde ao Decreto-Lei n.º 124/96 no ano de 1997, que atingiu um valor superior a 7 milhões de contos;
- No quinquénio em questão todos os diplomas, com excepção do Decreto-Lei n.º 179/90, permitiram perfazer uma receita superior a 5 milhões de contos, registando o Decreto-Lei n.º 52/88 um valor superior a 17 milhões de contos;
- Os valores recebidos em 1997 denotam um decréscimo acentuado no cumprimento do Decreto-Lei n.º 225/94, o que aparentemente denota em parte uma transferência de devedores para adesão ao Plano Mateus;
- O total do montante arrecadado em 1977 foi superior a 12 milhões de contos, tendo ultrapassado os valores percebidos em qualquer dos anos anteriores.

Observa-se que uma parte dos valores lançados a débito nas contas de contribuintes diz respeito a **juros de mora por diplomas de acordo**, os quais, em 1997, como se pode verificar no quadro seguinte, reforçam a tendência para o decréscimo que se registou nos últimos anos. Segue o quadro em questão:

EVOLUÇÃO DOS DÉBITOS DE JUROS DE ACORDOS POR DIPLOMA DE ACORDO

(em milhares de contos)

Anos	DL n.º 20D/86	DL n.º 52/88
1993	1.515,0	1.521,5
1994	98,2	466,6
1993/94	(93,5)%	(69,3)%
1995	297,5	133,1
1994/95	203,0%	(71,5)%
1996	36,1	55,0
1995/96	(87,9)%	(58,7)%
1997	21,7	20,3
1996/97	(39,9)%	(63,1)%

Na sequência do exposto no Parecer de 1996, este facto parece resultar de dois fenómenos que se conjugam:

- As políticas de perdão de juros como alavanca quanto ao funcionamento das iniciativas legislativas tendo como objectivo a recuperação de créditos;
- Uma maior eficácia na mesma recuperação.

13.5.2.5.2 – Cessão de créditos

Nesta área há a referenciar duas vertentes, a cessão de crédito a instituições de crédito e a "cessão de créditos" à DGT.

Até 1996 esta figura de regularização das dívidas à segurança social processou-se por via do Decreto-Lei n.º 400/93, de 3 de Fevereiro (tendo sido recuperados em 1996 cerca de 1,9 milhões de contos correspondentes a uma dívida total de 8,3 milhões de contos), o qual foi expressamente revogado pelo Decreto-Lei 124/96, de 10 de Agosto, que no seu artigo 10.º passou a regular esta matéria.

Ao abrigo deste novo enquadramento jurídico e segundo informação do IGFSS, apenas foram concretizados dois novos processos de cessão de créditos no ano de 1997. Por sua vez, a dívida envolvida era de 174.364 contos, sendo 118.468 contos de capital e 55 806 contos de juros de mora, enquanto o montante recuperado foi de apenas 46.000 contos.

O contrato de **cessão de créditos da segurança social ao Estado** foi celebrado em 1995 pelo valor nominal global de capital no montante de 70.006,5 milhares de contos e de 109.993,5 milhares de contos relativos aos juros correspondentes, tendo envolvido 563 empresas.
Como referido no Parecer de 1996, a selecção destas empresas centrou-se, numa primeira fase, entre dívidas superiores a 100.000 contos e relativamente mais antigas (anteriores a 31/12/95). Posteriormente, foram incorporadas dívidas acima de 50.000 contos, tendo, na generalidade, de acordo com as previsões, pouca probabilidade de cobrança.

Este facto é confirmado pelas recuperações efectuadas pela Direcção-Geral do Tesouro, que foram de 558,2 e 1 443,4 milhares de contos, respectivamente em 1996 e 1997.

É de observar, por um lado, que estas empresas, dada a antiguidade dos saldos incluídos nesta operação, teriam continuado a acumular dívidas junto da segurança social. Por outro lado, alguns contribuintes mantiveram os seus pagamentos à segurança social, constituindo-se assim um saldo a favor da DGT nas contas do IGFSS, relevado contabilisticamente na rubrica "Outros credores", o qual, no final de 1997, atingia o montante de 1 860,5 milhares de contos [1], valor que, mesmo acrescido ao que foi percebido pela DGT, confirma o fraco grau de cobrabilidade da dívida envolvida.

13.5.2.5.3 – Cobrança coerciva

Neste domínio existem dois instrumentos de recuperação de contribuições em dívida: as **retenções** e as **execuções fiscais**. Procurou avaliar-se quais os resultados conseguidos no exercício de 1997:

- **RETENÇÕES**

O procedimento associado às retenções é, cronologicamente, o primeiro instrumento de recuperação de contribuições em dívida - art.º 17.º do Decreto-Lei n.º 103/80, de 9 de Maio - sendo, porventura, o mais prático na sua execução, na medida em que transfere para as diversas entidades públicas o ónus da retenção e entrega à Segurança Social de um montante que pode ir até 25% sobre pagamentos, seja a título de subsídios, seja pela aquisição de bens e serviços, a contribuintes que não façam prova da situação contributiva regular perante a Segurança Social.

Deve notar-se que este dispositivo legal, no mesmo art.º 17.º [2], institui a obrigatoriedade de os contribuintes da segurança social demonstrarem possuir a sua situação contributiva regularizada, competindo às ISS a emissão das respectivas declarações, tarefa que, dado o crescimento exponencial do volume de pedidos nos últimos anos, importa melhorar na sua aplicação administrativa, pois, na sua forma actual, traduz-se em elevada carga para os serviços e é permeável a situações de descontrolo e até de fraude [3].

---

1 Este valor foi entregue pelo IGFSS à DGT em 1998.

2 Esta norma foi posteriormente sujeita a várias actualizações, no que respeita ao montante e prazo de validade das declarações.

3 Na prática, verifica-se que todas as instituições do sistema, desde o IGFSS até aos SSR, emitem declarações, sendo que o IGFSS carece muitas vezes de elementos para o efeito; por outro lado, são também diversos os níveis hierárquicos que procedem àquela emissão, desde o Presidente do Conselho Directivo até funcionários administrativos, sem que existam as necessárias delegações de competências. Finalmente, face ao grau de (des)actualização das contas-correntes de contribuintes, é, na prática, a estes que cabe fazer prova da regularização da sua situação contributiva, o que constitui factor adicional de risco.

Segundo informação fornecida pelo IGFSS, em 1996 e 1997, este dispositivo legal permitiu as seguintes arrecadações:

- 1996 - 2 505 508,9 contos
- 1997 - 820 234,6 contos

Face à dimensão total da divida, pode inferir-se pela relatividade desta medida. No entanto, apesar do seu elevado custo administrativo, não se lhe pode negar um certo efeito em termos dissuasores.

- **EXECUÇÕES FISCAIS**

A cobrança coerciva através da justiça fiscal é o instrumento de que a Segurança Social a todo o momento pode dispor quando os contribuintes faltosos não cumpram, voluntária e atempadamente, com as suas obrigações contributivas, devendo referir-se, no entanto, de acordo com os SSR questionados, que a sua eficácia é muito prejudicada pelo tempo médio de tramitação dos processos de execuções fiscais, que é muito variável, podendo situar-se entre alguns meses e vários anos.

Além disso, este meio de cobrança não tem obtido resultados satisfatórios por outras razões, designadamente as seguintes:

- Com o advento do "Plano Mateus", os serviços suspenderam, quase totalmente, a tarefa das participações fiscais, canalizando os esforços e meios disponíveis para a celebração de acordos no âmbito da nova legislação;
- As relações institucionais entre a Segurança Social e a Administração fiscal nem sempre revelam cooperação e complementaridade de actuação; ao contrário, os SSR limitam-se a fazer as respectivas participações e a aguardar a remessa dos documentos comprovativos da cobrança, o que conduz a um baixo índice de cobrabilidade das dívidas participadas.

Esta última situação transparece do quadro seguinte, produto de recolha de dados ao longo dos trabalhos de campo efectuados pela equipa que realizou a auditoria do TC referenciada em 13.5.2.1, quanto aos exercícios de 1996 e 1997, pese embora algumas dúvidas sobre a fiabilidade de parte da informação obtida:

(em contos)

Ano / CRSS	1996				1997			
	Valor participado		Valor cobrado		Valor participado		Valor cobrado	
	Capital	Juros	Capital	Juros	Capital	Juros	Capital	Juros
Norte	16.187.106	143.598	6.509.311	664.068	8.977.110	47.857	1.600.826	142.429
Centro	14.049.795	220.213	4.716.530	471.778	5.986.951	268.665	9.987.708	189.754
LVT	19.933.306	6.669.611	4.192.958	751.819	3.307.849	737.025	2.392.273	861.549
Alentejo	1.366.565	189.656	673.486		1.270.119	8.533	785.003	
Algarve	2.486.885		2.486.885		934.672		934.672	
TOTAL	**54.023.657**	**7.223.078**	**18.579.170**	**1.887.665**	**20.476.701**	**1.062.080**	**15.700.482**	**1.193.732**

Torna-se evidente, conforme atrás referido, que **o efeito Plano Mateus conduziu aparentemente a uma redução drástica da dívida participada**, pois, em função dos dados recolhidos, o seu valor estimado passou de 54,0 para 20,5 milhões de contos.

A receita obtida passou de 18,6 milhões em 1996 para 15,7 milhões em 1997, que representa apenas uma parte do valor participado.

13.5.3 – Outras dívidas

Os Balanços do sector apresentam outros créditos (classificados como de curto prazo) sobre terceiros para além dos contribuintes devedores, os quais, conforme referido em 13.4.4, ascenderam a um total de 78.149,3 milhares de contos, com um crescimento de cerca de 13,2 % de 1996 para 1997.

Quanto ao último triénio, a desagregação destes valores pelas principais rubricas componentes, de acordo com os Balanços respectivos, foi a seguinte:

(em milhares de contos)

RUBRICAS	1995	1996	1997
Deved. p/ cedência de créditos de contribuintes	18.177,5	20,2	20,2
Deved. p/ rendimentos e amortizações	462,5	532,2	257,4
Deved. p/ financiamentos e comparticipações do OE	36.032,1	33.793,3	39.186,1
Deved. p/ financ. e comparticipações a Org. Estrangeiros	5.640,5	311,9	2.127,7
Deved. p/ financ.e comparticipações.-Outros	1.451,5	1.669,6	2.045,8
Deved. p/ prestações a pagar a beneficiários	5.122,7	5.641,4	6.532,2
Deved. p/ prestações a repôr ou a reembolsar	14.778,6	16.295,9	18.025,4
Deved. p/ reemb. de prestações p/ ap. Reg. Comunitários	2.525,6	1.851,8	2.385,0
Empréstimos concedidos	74,4	86,7	0,0
Outros devedores	8.890,7	9.281,4	7.569,5
TOTAIS	93.156,1	69.484,4	78.149,3
Variação anual		(25,4) %	13,2 %

Fonte: CSS/95, CSS/96 e CSS/97

De 1995 para 1996, a significativa redução dos débitos em causa, (-) 25,4 %, deveu-se essencialmente à rubrica “Devedores por cedência de créditos de contribuintes”. No restante, a estrutura manteve-se, facto que se repete de 1996 para 1997.

Assim, as rubricas mais significativas continuaram a ser “Devedores por financiamentos e comparticipações do OE”, “Devedores por prestações a repor ou a reembolsar” e a conta de carácter residual “Outros devedores”, as quais, a exemplo de Pareceres de anos transactos, se comentam a seguir. Note-se que são precisamente as duas primeiras rubricas que explicam, maioritariamente, o acréscimo de 13,2 % assumido pelo conjunto entre 1996 e 1997.

13.5.3.1 – Devedores por financiamentos e comparticipações do OE

O valor contabilístico desta rubrica variou de 33,8 milhões de contos em 1996 para 39,2 milhões de contos em 1997.

Como factor significativo, deve registar-se, mais uma vez, a manutenção da dívida de 17,7 milhões de contos, respeitante à Caixa de Previdência dos T.L.P.

O restante saldo é explicado, em grande parte, pelos seguintes valores a receber por via do OE:

(em milhões de contos)

	1996	1997
Receita do "adicional ao IVA"	8,7	13,3
Encargos com beneficiários das ex-Colónias	3,7	6,1
Transferências do Ministério da Saúde – PIDDAC	2,4	2,0

13.5.3.2 – Devedores por prestações a repor ou a reembolsar

Esta conta inclui as dívidas de beneficiários relativas a prestações indevidamente processadas e pagas ou a prestações que, no todo ou em parte, devem ser reembolsadas à segurança social. Já no Parecer de 1996 se referia "a tendência crescente do saldo desta conta, cujo aumento no quinquénio é de 100%, tendo atingido em 1996 o montante de 16.295,9 milhares de contos", valor que, em 1997, passa para 18 milhões de contos.

Tendo presente que este tipo de dívida resulta, maioritariamente, de cálculos assentes numa base de incidência contributiva não actualizada, implicando o processamento de prestações superiores ao devido, importa promover esforços no sentido de controlar e evitar este tipo de situações, recomendação recorrente, mas que não tem obviado ao acentuar do fenómeno.

13.5.3.4– Outros devedores

No último triénio, esta rubrica, quanto aos seus valores de balanço agrupados por instituições tipo, que detêm o correspondente crédito, registou as seguintes variações:

(em milhares de contos)

Instituições	1995[(1)]	1996[(1)]	1997[(2)]	Variações (%)	
				95/96	96/97
IGFSS	6.196,4	6.003,8	4.355,4	(3,1)	(27,5)
CRSS	1.942,5	2.106,0	2.140,8	8,4	1,7
Caixas	609,2	1.024,5	920,5	68,2	(10,2)
R. Autónomas	142,6	147,0	152,8	3,1	3,9
Total	**8.890,7**	**9.281,3**	**7.569,5**	**4,4**	**(18,4)**

(1) Inclusão das caixas não articuladas

(2) Exclusão das caixas não articuladas

Fonte: Informação do IGFSS

As imagens que seguem traduzem, graficamente, os valores anteriores:

Erro! Ligação inválida.

Esta rubrica, cujo valor ultrapassou os 7,5 milhões de contos, registou, no entanto, um decrescimento importante, isto é, cerca de (-) 18,4 %, em contraste com o período imediatamente antecedente.

A maior fatia deste saldo é detido pelo IGFSS, com um valor total acima dos 4 milhões de contos, apesar de se ter verificado um decrescimento significativo, não acompanhado quanto às restantes entidades, que representou 27,5 %, o que equivale a cerca de (-) 1,7 milhões de contos.

Desde o Parecer de 1994 têm vindo a ser apontadas determinadas situações, as quais, em parte, foram, até ao momento, solucionadas, permanecendo no entanto um certo número de casos que se mantêm.

Na sequência do processo iniciado nessa altura, procurou, mais uma vez, avaliar-se qual a evolução dos casos mais significativos:

	Anos				
Designação	1994	1995	1996	1997	Explicação/Comentário
IGFSS					**(a explicação consta em itálico e foi fornecida pelo organismo titular do crédito)**
Direcção Regional da Segurança Social dos Açores	365.885.463$60	365.885.463$60	365.885.463$60	365.885.4363$60	*"Subsídios de desemprego indevidamente processados de 1981 a 1984, naquela Região Autónoma, por conta do Ex-Gabinete de Gestão do Fundo de Desemprego, cujo financiamento deveria ter sido efectuado pelo Gabinete Regional de Gestão do Fundo de Desemprego".*
Instituto da Juventude (adiantamentos p/ conta de valores a receber do FSE)	217.069.480$50	217.069 480$50	178.058.750$50	178.058.750$50	*"Representa o valor remanescente de adiantamentos efectuados ao Instituto da Juventude, no âmbito de projectos de formação profissional, co-financiados pelo Fundo Social Europeu. Os adiantamentos foram efectuados de acordo com os despachos que anualmente eram proferidos (Despachos conjuntos da Presidência da Conselho de Ministros e do MESS), para financiamento dos projectos a executar em cada ano".* *"Traduz, na generalidade, o somatório dos "dossiers" de saldo dos vários projectos, cujas autorizações de pagamento ainda não foram emitidas pelo DAFSE, em virtude de os mesmos aguardarem aprovação por parte das Comunidades".*
Santa Casa da Misericórdia de Benavente	200.000.000$00	200.000.000$00	200.000.000$00	0	*"Subsídio reembolsável concedido conforme Despacho do Senhor Secretário de Estado da Segurança Social de 91-06-05".* **Este problema foi finalmente resolvido, como estava previsto , isto é através da dação em pagamento de um imóvel situado em Lisboa, cujas formalidades de transferência foram concretizadas em 1997**.
Santa Casa de Misericórdia de Cascais	100.000.000$00	100.000.000$00	100.000.000$00	100.000.000$00	*"Subsídio reembolsável, conforme Despacho do Senhor Secretário de Estado da Segurança Social de 92-08-05".*
Empréstimos à CPP dos Caminhos de Ferro de Benguela	1.145.742.458$00	1.145.742.458$50	1.145.742.458$50	1.145.742.458$50	*"Adiantamentos feitos, a título transitório à Caixa de Previdência do Pessoal dos Caminhos de Ferro de Benguela, para pagamento de Pensões a beneficiários desta instituição, ao abrigo de Despacho conjunto de 88.12.22 dos Ministros das Finanças, dos Negócios Estrangeiros e do Emprego e Segurança Social e de diversos despachos do MESS e do SESS".* Segundo o IGFSS este assunto continua em estudo no âmbito da cooperação Luso-Angolana, na "*esfera dos Governos de Angola e Portugal*".
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (encargos com pensionistas)	408.425.005$70	494.547.435$60	575.317.715$70	671.450.557$50	*"Valores pagos em regime de conta corrente com a Santa Casa de Misericórdia de Lisboa a Pensionistas da ex-Caixa de Aposentação da Misericórdia de Lisboa desde 1987 e que a partir de 1991 deixaram de ser compensadas por receitas da Lotaria Nacional, conforme Decreto-Lei 96/91, de 26/2".* Sobre este ponto cumpre sublinhar que o correspondente valor de Balanço não cessa de aumentar, perfazendo no final de 1997 um valor superior a 670 mil contos, o qual, dada a natureza da situação que decorre do actual sistema de contabilização das pensões em questão, constitui um processo cumulativo. **Questionadas as entidades envolvidas: IGFSS, CNP e SCML, esta última não reconhece o débito, confirmando-se assim a existência de um problema institucional que carece de ser resolvido pelas instâncias competentes**.
Adiantamento ao Pessoal	71. 904.282$50	70.351.634$50	71.834.770$50	70.634.770$50	Este valor diz respeito a adiantamentos efectuados pelo IGFSS à Secretaria Geral e Gabinetes do MESS, situação que decorre desde 1987. **Trata-se de situação que justifica esclarecimento suplementar, a desenvolver, caso se mantenha, em futuros Pareceres.**

	Anos				
Designação	1994	1995	1996	1997	Explicação/Comentário
IEFP - Subsídio para Compensação de Desemprego		955.414.966$00	450.465.476$00	599.659.867$00	Trata-se de uma dívida relativa ao subsídio complementar de desemprego que foi atribuído pelos CRSS, de acordo com a Portaria n.º 1324/93, de 31 de Dezembro, cujo reembolso, conforme informação do IGFSS, deverá ser periodicamente efectuado. **Trata-se de situação que justifica esclarecimento suplementar, a desenvolver, caso se mantenha, em futuros Pareceres.**
Fundação Abreu Callado		80.000.000$00	80.000.000$00	80.000.000$00	Subsídio reembolsável em 30 de Outubro de 1999, concedido à Fundação Abreu Callado, de acordo com Despacho do SESS, de 25 de Agosto de 1995.
Apoio a Despachantes		68.072.908$00	168.072.908$00	168.072.908$00	Este valor corresponde a despesas já suportadas pelo sistema de segurança social, ao abrigo do art.º 9.º do Decreto-Lei n.º 25/93, de 23 de Fevereiro, é da responsabilidade e deverá ser compensado pelo OE, pelo que se aguarda a respectiva regularização.
Subsídio. Complementar de Desemprego (Port. n.º 1324/93)				151.832.066$00	Valores a receber do Instituto de Emprego e Formação Profissional relativos a subsídios complementares de desemprego e referentes aos meses de Novembro e Dezembro. Estes valores segundo o IGFSS já foram solicitados à entidade devedora.
Acções de Formação – FSE		16.983.446$00	7.699.638$00	397.005.412$00	De acordo com informação do IGFSS, trata-se de valores a receber, relativos a acções de formação profissional, processados em 1997 e recebidos em 1998.
Acções de Formação – OE				239.937.898$00	Valores processados em 1997 e recebidos em 1998.
CRSS					
Administração Regional de Saúde	305.475.128$50	343.320.339$40	349.660.806$50	343.492.175$50	Este valor configura-se como uma responsabilidade do Ministério da Saúde, para com o sistema da segurança social.
Subvenções (Despacho Normativo n.º 35/84, de 19 de Janeiro)	289.700.531$00	289.700.531$00	289.700.531$00	289.700.531$00	Este valor, totalmente imputável ao actual Serviço Sub-regional de Bragança, diz respeito a pagamentos efectuados a três empresas locais no período que decorreu entre 1990 e 1994, ao abrigo do diploma referido, bem como da aplicação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 74/86, de 7 de Outubro. Afigura-se que se trata de uma responsabilidade do Estado para com o sistema da segurança social, que se manteve inalterada no decorrer dos exercícios económicos.
Aquisição de Imóveis	205.957.259$00	105.957.259$00	105.957.259$00	105.957.259$00	Este valor, da responsabilidade do CRSS do Centro e com conhecimento do IGFSS, diz respeito à alienação de um complexo industrial, adquirido em hasta pública, à Associação Comercial e Industrial de Coimbra. Esta situação mantém-se, sem qualquer alteração .
Caixa Nacional de Seguros e Doenças Profissionais	85.207.141$90	151.771.919$00	294.064.519$00	374.434.709$00	Este saldo, que se encontra disperso pelos Serviços Sub-Regionais de Braga, Coimbra, Lisboa, Santarém, Viseu, Porto, Aveiro e Leiria, diz respeito a pagamentos efectuados por conta da Caixa Nacional de Seguros e Doenças Profissionais, conforme Portaria n. 333/84, de 2 de Junho.
Subsídio Complementar de Desemprego (Port. n.º 1324/93)			136.770.858$00	17.244.779$00	Trata-se de responsabilidades do IEFP, tendo as despesas em questão sido suportadas, em antecipação, pelos CRSS

	Anos				
Designação	1994	1995	1996	1997	Explicação/Comentário
Sociedade Mecânica Setubalense			118.060.150$50	118.360.150$50	Esta situação diz respeito ao pagamento de vencimentos aos funcionários desta firma, que se encontrava em processo de falência , na sequência de Despacho do Secretário de Estado da Segurança Social, de 30 de Janeiro de 1996, mantendo-se esta dívida para com o Serviço Sub-Regional de Setúbal.
IEFP			72.253.352$00	39.924.132$00	O saldo em causa diz respeito a Subsídios de Programas Ocupacionais em que o IEFP participa em 80%.
Dívida de Funcionária em contencioso				55.600.489$00	Segundo o IGFSS trata-se de um "*saldo proveniente de processo disciplinar, de Maria Leonor Almeida Henriques Peres, constituido em 1997, remetida certidão de divída, para execução fiscal, para a repartição de finanças do Concelho do Cadaval, ao abrigo do n.º 1 do art.º 237.º do Código do Processo Tributário, em 27/01/98*"
PIDDAC – Valores a regularizar				56.109.459$00	Importâncias correspondentes a projectos imputados ao PIDDAC do ano, regularizados em Janeiro de 1998.
Liga de deficientes motores – FSE			35.683.037$50	35.683.037$50	Este valor, segundo o IGFSS, refere-se a "*saldo criado em 1989, por montante superior, evolui com tranches já recebidas do FSE, ficando reduzido ao saldo mencionado referente a esta instituição, que aguarda comunicação da aprovação e transferência da verba*".
Caixas de Previdência e outras Instituições					
CTT		64.870.768$00	147.704.985$00	55.250.897$00	Este valor, que consta do Balanço do Centro Nacional de Pensões, refere-se a pagamentos de pensões por vales de correio que, no encerramento do exercício, se encontravam em circulação.
Portugal Telecom		374.330.095$30	673.143.673$00	684.196.619$00	**Ver comentário A) no final do ponto 13.5.3.5 – Outros Credores**
Comissão da CEE			57.972.677$00	9.757.907$00	De acordo com informação do IGFSS, este montante refere-se a comparticipações em traduções de documentos vindos da UE.
Devedores Portugal Telecom-Associação de Cuidados de Saúde			36.059.813$00	12.796.793$50	Conforme foi referido pelo IGFSS, este valor diz respeito a despesas correntes do edifício da Caixa dos Telefones, alienado a esta organização.
Reembolso de encargos				51.797.653$50	Este saldo desdobra-se em duas partes: a) "*Reembolsos de Benefícios" em que o saldo de 6.371.080$00, segundo o IGFSS "refere-se ao valor das devoluções, pelos CTT de vales do correio, de pensões e subsídio p/morte, não liquidadas, até 60 dias sobre a data de emissão, cujo movimento só foi efectuado em Fev/98*". b) "Pensões reembolsáveis" no montante de 45.426.573$50 que segundo o IGFSS, representam "o valor de pensões pagas mas que podem vir a ser reembolsadas. Estão neste caso, pensões cujos processos decorrem nos Tribunais e que aguardam a competente decisão, resultando daí, ou os respectivos reembolsos ou a consequente imputação dos encargos às contas de custos."

	Anos				
Designação	1994	1995	1996	1997	Explicação/Comentário
Benefícios devolvidos		12.384.785$00		76.762.063$20	O saldo apresentado subdivide-se em dois montantes : O valor de 76.304.403$00, segundo o IGFSS refere-se ao *"valor dos vales de correio devolvidos pelos pensionistas ou familiares de beneficiários falecidos, de pensões ou subsídio p/morte, cujo movimento só foi efectuado em Janº/98."* O montante de 457.660$00 diz respeito a cheques devolvidos referentes à Caixa dos Bancários.
Direcções Regionais					
Serviços Financeiros Postais			75.106.706$00	0	Segundo informação do IGFSS, este valor refere-se a pagamento de pensões por via de vales do correio, mas que dizem respeito ao ano económico seguinte.

13.5.3.5 – Outros credores

No que diz respeito aos montantes desta rubrica, por instituições titulares verificaram-se as variações que se seguem:

(em milhares de contos)

Instituições	1995[1]	1996[1]	1997[2]	Variações (%)	
				95/96	96/97
IGFSS	1.454,7	1.481,4	1.395,7	1,8	(5,8)
CRSS	1.235,8	1.645,1	3.571,9	33,1	117,1
Caixas	1.398,9	1.686,0	2.188,3	20,5	29,8
R. Autónomas	1.011,0	1.124,1	25,2	11,2	(1,0)
Total	**5.100,4**	**5.936,6**	**7.181,1**	**16,4**	**21,0**

[1] Inclusão das caixas não articuladas

[2] Exclusão das caixas não articuladas

Fonte: Informação do IGFSS

Os valores correspondentes ao quadro anterior têm a seguinte expressão gráfica:

Erro! Ligação inválida.

Do quadro anterior decorre uma evolução de saldos desta rubrica no sentido positivo, pois, de 1995 para 1996, aumentou 16,4 %, devido a acréscimos significativos nos conjuntos CRSS e Caixas de Previdência. Esta tendência manteve-se no período 1996/97 relativamente às mesmas instituições, dado que o decréscimo no IGFSS e Regiões Autónomas não foi suficiente para contrariar a tendência geral.

Seleccionados os credores com valores mais significativos, destacam-se as seguintes subrubricas:

	Anos				
Designação	1994	1995	1996	1997	Explicação/Comentário
IGFSS					**(a explicação consta em itálico e foi fornecida pelo organismo detentor do débito)**
DAFSE – Valores afectos	1.257.848.752$20	1.266.071.491$90	1.318.363.417$00	1.318.363.417$00	Trata-se de valores resultantes do relacionamento financeiro entre o IGFSS e o DAFSE, no que respeita à gestão das verbas afectas a acções co-financiadas pelo Fundo Social Europeu, no período que decorreu de 1988 a 1994. De acordo com o IGFSS: "*O ínicio do processo tem por base o Protocolo assinado entre o DAFSE e o IGFSS em 22/3/83*", o qual "*veio a ser renegociado em 28/2/90*".
Casa da Imprensa	84.442.982$70	46.092.783$70	38.307.773$70	39.725.598$70	Segundo o IGFSS este montante diz respeito ao : "*Valor adicional sobre publicidade que a partir da integração do Fundo Especial de Segurança Social dos Jornalistas na Casa da Imprensa, é remetido trimestralmente àquela Associação Mutualista*".
Contratos Promessa de Venda de Imóveis	53.113.300$40	82.612.460$40	67.436.800$00	176.031.598$40	De acordo com informação do IGFSS, trata-se de : "*Valores recebidos quando da celebração dos contratos de venda de imóveis e que são regularizados à medida que são feitas as respectivas escrituras*".
Encargos de Administração		2.264.167$00	13.120.794$00	137.795.266$00	Segundo o IGFSS este montante diz respeito a valores processados durante o ano de 1997 que ficaram por pagar.
Cedência de Créditos à DGT				1.860.493.571$00	Este valor, segundo o IGFSS, representa *"valores liquidados pelos contribuintes, posteriormente à cedência por parte do IGF à Direcção Geral do Tesouro, das suas dívidas de contribuições à Segurança Social, e que durante o ano de 1997 ainda não haviam sido devolvidos por este Instituto ao Tesouro, mas cuja devolução se concretizou em 1998"*.
CRSS					
Remunerações a Pagar	325.745.068$00	203.629.038$00	154.611.323$00	133.487.060$50	Trata-se de despesas referentes a remunerações e encargos com a ADSE processados em 1996 e a regularizar em 1997.
Contribuições a Depositar	288.469.832$10	92 779 819$80	57.656.930$90	92.720.069$70	Tratam-se de recebimentos de contribuições ainda não contabilizadas por razões diversas, como sejam a completa identificação do contribuinte e/ou do período a que respeitam .
Valores a Receber de Dívidas de Tribunais	150.935.679$40	35.699.868$00	35.558.417$20	13.270.407$20	Refere-se a contribuições cobradas por via judicial que aguardam a sua completa identificação.
Fundo de Reforma Antecipada de Trabalhadores do Comércio do Porto	150.000.000$00	150.000.000$00	150.000.000$00	150.000.000$00	Fundo criado com base na Resolução do Conselho de Ministros n.º 52/84, de 26/12, e que tem como objectivo: "*Libertar um rendimento suficiente para suportar os encargos que o Estado cumpre assumir, no tocante às reformas antecipadas dos trabalhadores da empresa "O Comércio do Porto""*

	Anos				
Designação	1994	1995	1996	1997	Explicação/Comentário
Projecto de Luta Contra a Pobreza	121.085.666$00	197.984.769$00	323.407.705$00	307.349.200$50	Este montante diz respeito a processamentos de Dezembro de 1996, que ficaram por pagar a diversas instituições beneficiárias.
Fundo de Socorro Social	99.199.156$00	79.067.827$00	74.725.868$90	35.261.811$50	De modo geral, pode afirmar-se que a importância em questão se refere a subsídios concedidos a diversas Instituições, apresentando circunstâncias semelhantes ao caso anterior.
IEFP			64.222.329$00	7.288.814$00	Segundo o IGFSS, este montante está relacionado com Programas Ocupacionais.
Direcção de Finanças de Setúbal			66.099.758$50	64.760.049$50	Este montante, segundo o IGFSS, diz respeito a contribuições recebidas nas Finanças que aguardam a identificação do contribuinte e emissão da respectiva guia.
Subsídio de Desemprego (Port. n.º 1324/93, de 31 de Dezembro)			117.393.581$00	13.097.475$00	De acordo com o IGFSS, este valor diz respeito ao subsídio complementar de desemprego atribuído em função do despacho conjunto publicado no DR II Série n.º 99/94, de 29 de Abril.
Projecto Ser Criança				67.827.894$00	Este valor subdivide-se em : a) 13.633.236$00 evidenciado na conta do CRSS do Alentejo, *"diz respeito a transferências para Instituições Particulares de Solidariedade Social no âmbito do Programa "Ser Criança""* b) 54.194.658$00 patenteados nas contas dos subregionais de Aveiro e Coimbra traduz "o montante dos financiamentos de dotações do *"programa ser criança" efectuados no final de 1997 e que não foram canalizadas para as entidades promotoras dentro daquele ano, porquanto, aquelas entidades não apresentaram os balancetes das despesas do projecto que desenvolvem em tempo oportuno, inviabilizando assim a sua contabilização naquele referido ano"*
Outras despesas c/ pessoal a pagar		1.985.261$00	6.003.033$00	102.494.822$00	Este montante encontra-se distribuído por: a) 8.668.490$00 relevado na conta do CRSS do Algarve e refere-se a *"encargos com pessoal assumidos no final do ano de 1997 e que transitaram por liquidar no ano de 1998"*. b) 93.826.332$00 patenteados na conta do CRSS do Norte, referem-se como a própria conta alude, a encargos com pessoal. Mais informa o IGFSS que estes valores foram regularizados em Janeiro de 1998.
Caixas de Previdência e outras Instituições					

	Anos				
Designação	1994	1995	1996	1997	Explicação/Comentário
Instituições da Segurança Social	768.283.622$30	787.580.756$30	945.144.129$00	1.214.921.466$80	**Trata-se de situação a necessitar de esclarecimentos complementares, a desenvolver, caso se mantenha, em futuros Pareceres.**
Pensões	135.137.480$70	104.015.776$70	283.052.336$70	114.192.461$00	Segundo o IGFSS, *"estes dois montantes referem-se a valores inscritos na conta do DRICSS e dizem respeito aos movimentos efectuados com prestações por aplicação dos Regulamentos Comunitários, de acordo com as normas de contabilização do PCISS".*
BNU c/ associados	82.904.073$70	91.105.704$00	86.811.047$40	0	Movimento contabilístico relativo a quotizações dos sócios da Caixa de Reformas do Banco Nacional Ultramarino, que se destina a empréstimos a associados.
Companhia Portuguesa Rádio Marconi			100. 367.869$60	0	De acordo com informação do IGFSS, este montante diz respeito a pensões pagas pela Rádio Marconi que foi regularizado em 1997.
CNP c/ Benefícios diferidos		47.153.129$50	47.236.899$50	47.699.079$50	Segundo o IGFSS este valor refere-se a montantes de pensões a regularizar com o Centro Nacional de Pensões.
Prestações a Pagar		204 438 739$00	149 645 360$70	199 431 432$70	Este montante está distribuído por duas entidades diferentes , isto é : a) 14.218.218$00 relevado na Caixa de Previdência do Pessoal das Companhias Reunidas Gás e Electricidade diz respeito a subsídios por doença, Tuberculose, Maternidade e Familiar. Estes valores foram pagos no mês de Janeiro de 1998. b) 185.213.214$70 este saldo, segundo o IGFSS, *"resulta da transferência de prestações concedidas pelas instituições estrangeiras e, naquela data de 31.Dez.97, ainda não pagas pelo DRISS por se encontrarem em fase de verificação, identificação dos destinatários, processamento ou regularização decorrente da devolução e/ou outros eventos pontuais"*
Outros Credores – Telecom		10.479.832$00	21.010.832$00	579.459.137$40	Ver comentário **A)** .
Direcções Regionais					
Instituições da Segurança Social		0	1.104.878.674$30	0	Esta subrubrica, segundo o IGFSS, corresponde a fundos de maneio atribuídos pelo Centro de Gestão Financeira dos Açores aos Centros de Prestações da Região.

COMENTÁRIO A)

As relações financeiras entre a Caixa de Previdência do Pessoal dos Telefones de Lisboa e Porto (CPPTLP) **e a Portugal Telecom** têm a sua tradução, em termos de registos contabilísticos, simultaneamente nas rubricas "Outros Devedores" e "Outros Credores", envolvendo valores de elevado montante e circunstâncias que merecem ser aprofundadas.

Em "Outros Devedores" encontravam-se relevadas despesas de saúde pagas em 1996 e 1997 pela CPPTLP a Hospitais Civis e outras instituições de saúde pública por serviços prestados até 1995, que se consideravam da responsabilidade da empresa em causa, e que, segundo o IGFSS, deveriam ter sido liquidadas em 1996.

Em contrapartida, a Portugal Telecom havia pago aos seus funcionários, de conta da CPPTLP, subsídios de doença e abonos de família ainda não reembolsados.

Questionados o IGFSS e a Portugal Telecom verifica-se conformidade quanto à data de regularização, por encontro de contas, isto é, Abril de 1998; porém, no restante, conforme se explicita, os valores apurados revelam um elevado grau de divergência entre as CSS e os valores avançados pela Portugal Telecom e vertidos no alegado acordo entre as duas partes:

- Valores a débito:

31/12/97	Na CSS/97	684.196.619$00
31/12/97	Reclamado pela CPPTLP	845.693.437$50
30/04/98	Acordado	645.528.698$40

- Valores a crédito:

31/12/97	Na CSS/97	579.459.137$40
31/12/97	Acordado	811.062.271$30
30/04/98	Acordado	982.775.344$30

- Saldo final a crédito:

30/04/98	337.246.645$90

13.6 –Património financeiro e imobiliário da Segurança Social

À semelhança do Parecer sobre a CSS/96, estas duas vertentes dos capitais permanentes da segurança social são tratadas conjuntamente, filiando-se este procedimento em razões de ordem prática e de técnica contabilística.

Acresce, mas neste caso aplicando-se a um período mais alargado, que o conceito de segurança social adoptado extravasa do âmbito do sistema tal como foi definido inicialmente, por forma a integrar o FEFSS, instituição que, em termos estritamente formais, é exterior a este.

Esta opção tem como base, em primeiro lugar, as próprias atribuições do FEFSS, e por outro, a circunstância de este organismo se constituir como beneficiário regular de transferências anuais por parte do sistema de segurança social, quer de saldos financeiros considerados como excedentários, quer resultantes do produto líquido da alienação de imóveis titulados pelo sistema, facto que, sob outro ângulo, estabelece uma ligação estreita entre as vertentes financeira e imobiliária do património da segurança social, encarado aqui de uma forma lata [1].

Do ponto de vista contabilístico, o POC e o POCP integram os dois patrimónios na rubrica ”Investimentos financeiros”, enquanto o PCISS mantém a dicotomia entre as rubricas “Imobilizações corpóreas” (na parte respeitante aos imóveis) e “Imobilizações financeiras”.

Este último aspecto, independentemente de qualquer juízo de valor ou asserção meramente contabilística, tem como consequência que não transpareça das demonstrações financeiras a distinção entre a proporção dos imóveis que constituem investimento financeiro e dos que estão afectos ao funcionamento administrativo do sistema.

Em consequência, mantém-se válida, conforme Parecer de 1996, a recomendação expressa de “que seja apurada nas contas essa proporção de forma a permitir uma avaliação mais cabal dos investimentos financeiros do sistema quanto ao vector imobiliário”.

13.6.1 – Património financeiro

Assumindo, a exemplo do Parecer de 1996, que o valor dos investimentos financeiros da segurança social corresponde, de uma forma simplista, ao “Capital Próprio” do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, este apresentou a seguinte evolução no triénio 1995-1997:

(em milhões de contos)

ANOS	CAPITAL PRÓPRIO
1995	86,5
1996	94,5
1997	207,4

Fonte: Relatórios de Actividades do FEFSS

Considerando o valor de Balanço da CSS/97, conforme expresso na rubrica “Imobilizações financeiras” e na sua maior parte titulados pelo IGFSS, os investimentos financeiros da segurança social poderiam ser acrescidos de 2,6 milhões de contos (líquido de provisões).

De 1996 para 1997 o incremento verificado resultou principalmente de 100 milhões de contos que transitaram do sistema de segurança social como saldos excedentários da sua actividade, acrescidos de 4,1 milhões de contos, como produto líquido da alienação de imóveis titulados pelo sistema, além do “Resultado Líquido do Exercício”, que ascendeu a 8,8 milhões de contos.

[1] A consideração do património financeiro do FEFSS como capital permanente da segurança social é, também, justificada pelo facto de as transferências, para o FEFSS, das receitas da venda de imóveis se fazer pelo valor total de realização, o que representa sempre uma diminuição do património registado na CSS, no correspondente valor líquido contabilístico.

A **origem de fundos** quanto ao "Capital Próprio" do FEFSS, pode ter duas leituras, dado o efeito do imposto de rendimento sobre os resultados contabilísticos, o qual, desde 1990 até 1997, totalizou 12,9 milhões de contos. Nesta matéria, o Tribunal de Contas tem defendido que o FEFSS deveria gozar de isenção fiscal, a exemplo dos fundos privados de pensões, o que efectivamente foi consagrado na LOE relativamente ao exercício ora em apreço; esta medida legislativa não chegou, no entanto, a ser concretizada (vj ponto 13.2.1).

Em valores nominais, a participação do Estado em 14 % do capital do FEFSS, ou seja, cerca de 29 milhões de contos, deu lugar à transferência para o mesmo Estado, a título de IRC, de cerca de 13 milhões de contos.

Sob o ângulo da **aplicação de fundos** e excluindo-se os custos de estrutura, disponibilidades e aplicações de curto prazo, houve a seguinte evolução ao longo do período 1995/97, no que respeita aos *valores mobiliários:*

(em milhares de contos)

Títulos	1995	1996	1997
Dívida Pública	45.224,0	63.013,0	103.435,6
Outras obrigações	12.145,0	14.766,0	16.565,0
Títulos de participação	577,0	670,0	93,0
Acções	586,0	779,0	817,0
Fundos de investimento	3.063,0	3.101,0	4.568,6
Totais	**61.595,0**	**82.329,0**	**125.479,2**

Fonte: Relatório e Contas do FEFSS

Como se verifica, exceptuando o desinvestimento em títulos de participação, a estrutura manteve-se ao longo do período, com predomínio dos títulos de Dívida Pública, o que, aliás, correspondia ao enquadramento estatutário do FEFSS, sendo minoritários os títulos de maior incidência de risco, como sejam as acções. O valor total aplicado, o qual cresceu acentuadamente de 1996 para 1997, atingia no final do exercício cerca de 125,5 milhões de contos.

No domínio dos *investimentos financeiros em imóveis*, o FEFSS detinha no início do exercício uma fracção de um terço do Hospital de Cascais. Por Resolução do Conselho de Ministros de 3 de Janeiro de 1997, publicada no DR (II Série) n.º 2, foi autorizado o FEFSS a adquirir ao Banco Português do Atlântico o imóvel denominado "Edifício Castilho" pelo valor de 1,9 milhões de contos.

No final de 1997, o valor de Balanço dos "Investimentos Financeiros", líquido de amortizações, está registado por 2,3 milhões de contos.

Em termos de aplicação de fundos, deve notar-se que ao valor anterior devem ser deduzidos 1,2 milhões de contos relevados em "Fornecedores de Imobilizado, C/C", o que implica que o valor líquido aplicado em imóveis era de 1,1 milhões de contos.

Deve referir-se que os *saldos de tesouraria* se apresentavam anormalmente elevados, pois passaram de 6,8 milhões de contos em 1996 para 59,7 milhões de contos em 1997, aspecto justificado no "Relatório de Actividades" como resultante da entrada de 100,0 milhões de contos, com origem no IGFSS, concentrados na fase final do exercício.

Tendo em atenção o principio do contraditório, o texto relativo a este ponto, foi remetido ao FEFSS (conforme referido em 13.2.1) cujos comentários foram vertidos no ofício n.º 747, de 99/06/14, inserto em anexo a este Parecer.

13.6.2 – Património imobiliário

As rubricas "Terrenos e recursos naturais" e "Edifícios e outras construções", conforme referido em 13.4.7, apresentavam, no Balanço da CSS/97, um valor total (líquido de amortizações) de cerca de 21,6 milhões de contos, continuando a registar-se aumentos no valor contabilístico dos imóveis titulados pelo sistema, apesar das alienações que vão sendo efectuadas, pois a segunda rubrica em questão aumentou em cerca de 4,3 %.

Considerando os mesmos activos, mas agora com base no custo de aquisição, o valor de Balanço no final de 1997 seria de cerca de 23,2 milhões de contos, tendo-se verificado, no que concerne ao exercício de 1997, as seguintes movimentações contabilísticas:

(em milhares de contos)

Movimentos	1995	1996	1997
Saldos Iniciais	22.995,3	25.321,9	(1) 21.902,3
Aquisições	868,8	122,0	497,1
Alienações	(237,3)	(169,5)	(242,7)
Doações		(87,3)	0,0
Abates			(0,4)
Regularizações	1.695,1	499,4	994,7
Saldos finais	25.321,9	25.686,5	23.151,0

Fonte: CSS de 1995 a 1997

(1) - Diferente do saldo final de 1996, dado não incluir valores das Caixas não articuladas.

Deve clarificar-se que as alienações apenas dizem respeito a edifícios e as regularizações resultam de transferências da rubrica "Obras em Curso". Sendo estas transferências, por regra, de valor superior ao custo de aquisição dos activos alienados (critério valorimétrico que tem vindo a ser adoptado), este facto, só por si, justificaria o já referido acréscimo no valor contabilístico dos imóveis.

Este, valor, no entanto, deve igualmente o seu reforço às aquisições registadas no ano.

No que respeita às alienações, compulsando a CEO verifica-se que ao valor dos bens, 242,7 milhares de contos, correspondem ganhos de 4.539,7 milhares de contos, sendo, portanto, o total de receita de capital inscrita, 4.782,4 milhares de contos.
De acordo com informação do IGFSS, a situação em 1997 quanto às transferências correlativas, era a seguinte:

VALORES A FAVOR DO FEFSS	Milhares de contos
Apurado	4.164,4
Processado em 1997	3.998,1
Transferido em 1998	4.164,4

Verifica-se que o valor apurado a favor do FEFSS é inferior ao valor inscrito na CEO/97 como receita de capital derivada da alienação de imóveis em cerca de 618,0 milhares de contos, o que contraria a LEO/97, ao consignar ao FEFSS a referida receita.

Note-se que este valor corresponde a imóveis alienados fora da órbita do IGFSS, facto excepcional em relação a anos anteriores, tendo essas alienações sido operadas pelos organismos que seguem:

(em milhares de contos)

Organismos	Valor
CRSS de LVT	114,0
CRSS do Centro	4,0
Caixa dos Telefones	500,0

13.6.5.1 – Distribuição geográfica das alienações de imóveis

Através do mapa que segue resume-se a distribuição distrital do valor das alienações efectuadas no período de 1994/97, destacando-se que este tipo de operação se estendeu, em 1997, a todos os distritos com excepção de Beja.

Erro! Ligação inválida.

Verifica-se uma concentração de alienação de imóveis no distrito de Lisboa, cujo valor ultrapassou os 3 milhões de contos, o que corresponde a 79,1 % do total das alienações.

Deste modo, pode concluir-se que os imóveis do distrito de Lisboa têm sido a fundamental fonte de financiamento, oriunda do sistema da segurança social, com destino ao FEFSS.

Seguem-se os distritos de Porto, Setúbal e Viseu, no que respeita ao total do período, sendo ainda de relatar a situação do distrito de Bragança, onde em anos anteriores não se tinha verificado qualquer alienação, e que, no exercício em análise, contribuiu para este facto com 97.9 milhares de contos.

Para uma melhor visualização da distribuição das existências remanescentes no final do exercício, construiu-se o seguinte gráfico, o qual evidencia os distritos com pelo menos 100 fogos:

Erro! Ligação inválida.

A distribuição encontrada confirma os pesos de Lisboa, Setúbal e Porto, e permite destacar Faro, Aveiro e Leiria, apesar de estes distritos apresentarem uma proporção de pouco significado nas alienações entre 1994 e 1996. Por sua vez, Viana do Castelo não acompanha os valores registados em 1994, dado não atingir o intervalo entre 1 % e 2 %, como acontece com os casos de Évora, Portalegre, Bragança e Coimbra.

13.6.5.2 – O valor contabilístico e o valor de mercado

Relacionando o valor das alienações que corresponde ao crédito na rubrica "Edifícios e Outras Construções" com o valor das alienações registado em receitas de capital nas CSS[1], obtém-se o seguinte conjunto de valores, que tem vindo a reverter para o património financeiro da segurança social, pois corresponde às transferências do IGFSS para o FEFSS:

[1] Incluindo operações totalmente concluídas e uma pequena proporção de valores arrecadados na sequência de contratos promessa.

		1992	1993	1994	1995	1996	1997
(1)	Valores líquidos contabilísticos	427,6	439,7	255,2	237,3	169,5	242,7
(2)	Mais-Valias	4.499,6	4.469,1	3.263,4	4.516,2	4.506,2	4539,7
(3)	Valores de realização	4.927,2	4.908,8	3.518,6	4.753,5	4.675,7	4782,4
(3)/(1)	**Vendas/Valor líquido contabilístico**	**11,5**	**11,2**	**13,9**	**20,0**	**27,6**	**19,7**

Os índices calculados no quadro anterior são um indicador do grau de subavaliação dos valores de Balanço dos imóveis detidos pelo sistema de segurança social, quando em comparação com os valores de mercado.

A respectiva tendência de crescimento, mais acentuada de 1994 para 1996, aparece contrariada em 1997, pois as alienações efectuadas pelo CRSS do Centro e pela Caixa dos Telefones apresentam coeficientes mais reduzidos, o que afecta a média global no sentido da baixa.

Aplicando o coeficiente anual mais reduzido no período em causa ao valor contabilístico dos imóveis no final do exercício de 1997, isto é, 11,2, o presumível valor do património imobiliário da segurança social seria de, pelo menos, 242 milhões de contos, recordando-se, no entanto, que uma parte indeterminada destes bens não seria, em princípio, alienável, na medida em que está a ser utilizada pelos próprios serviços. Este facto conduz a reforçar a recomendação já anteriormente formulada (ponto 13.4.6) no sentido de as demonstrações financeiras passarem a evidenciar estas duas vertentes do imobiliário.

Neste domínio, para que as demonstrações financeiras da segurança social, nomeadamente os Balanços, reflictam de uma forma verdadeira e apropriada os valores patrimoniais que lhes estão subjacentes, justificar-se-ia a menção, em anexo ao Balanço, de uma estimativa fundamentada do respectivo valor de mercado.